

Deskresearch

Rapportage deelonderzoek B1-B2, onderdeel van de brede
evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand

Datum

2 maart 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Auteurs

Yourai Mol	y.mol@aef.nl
Maxime Dekkers	m.dekkers@aef.nl
David Schelfhout	d.schelfhout@aef.nl
Erwin de Craen	e.decraen@aef.nl
Aris van Veldhuisen	a.vanveldhuisen@aef.nl
Lars Brummel	l.brummel@uu.nl

Referentie

GB286

Foto

Connor Houtman /
Unsplash

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 302363030
www.aef.nl

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Onderzoeksvraag	4
1.2 Scope van deelonderzoek B	6
1.3 Onderzoeksaanpak desk research	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Verzelfstandiging en kaderstelling: een overzicht	12
2.1 Rijksorganisaties op afstand: een overzicht	12
2.2 Ontwikkeling denken over verzelfstandiging en het stelsel	15
2.3 Actuele publieke en politieke aandacht	20
3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	26
3.1 Wat is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo)?	26
3.2 De Kaderwet zbo's	26
3.3 Achtergrond Kaderwet zbo's	27
3.4 Toepassing Kaderwet zbo's	29
3.5 Circulaire governance ten aanzien van zbo's	35
3.6 Toepassing Circulaire Governance ten aanzien van zbo's	36
4 Regeling agentschappen	39
4.1 Wat zijn agentschappen?	39
4.2 De Regeling agentschappen	39
4.3 Achtergrond Regeling agentschappen	41
4.4 Toepassing Regeling agentschappen	44
5 Kaderwet adviescolleges	45
5.1 Wat zijn adviescolleges?	45
5.2 De Kaderwet adviescolleges	46
5.3 Achtergrond Kaderwet adviescolleges	47
5.4 Toepassing Kaderwet Adviescolleges	48
6 Aanwijzingen voor de Planbureaus	53
6.1 Wat zijn planbureaus?	53
6.2 Aanwijzingen voor de Planbureaus	53
6.3 Achtergrond Aanwijzingen voor de Planbureaus	54
6.4 Toepassing Aanwijzingen voor de Planbureaus	55
7 Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer	58
7.1 Wat is het gemeenschappelijk normenkader?	58
7.2 Achtergrond normenkader	58
7.3 Toepassing normenkader	59

8 Inhoud van de kaders: vormgeving	60
8.1 Beoogde doelen van de kaders	60
8.2 Functies van de kaders	61
8.3 Concluderend.....	72
9 Praktijkwerking: bevindingen uit eerdere evaluaties	76
9.1 Praktijkwerking van de individuele kaders	76
9.2 Praktijkwerking stelsel verzelfstandiging.....	84
Bijlage 1: overzicht functies van kaders	88
Bijlage 2: analyse van bepalingen in kaders	93
Bijlage 3: antwoorden per deelvraag	124
Deelvragen deelonderzoek B1	124
Deelvragen deelonderzoek B2.....	131
Bijlage 4: samenstelling begeleidingscommissie	136

1 Inleiding

In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën voert adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) een brede evaluatie uit van de kaders voor rijksorganisaties op afstand.

De evaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. De voorliggende rapportage is het resultaat van deelonderzoeken B1 en B2 – het *desk research* dat onderdeel uitmaakt van deelonderzoek B. Deelonderzoek B3 (praktijkwerking kaders) bouwt hierop voort.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- De onderzoeksvraag en de samenhang in de verschillende deelonderzoeken;
- De scope van deelonderzoek B, de kaders die hierin centraal staan en de thema's waarop het onderzoek focust;
- De aanpak van het desk research;
- Een leeswijzer voor deze rapportage.

1.1 Onderzoeksvraag

1.1.1 Doel- en vraagstelling

Het doel van de brede evaluatie is tweeledig. Aan de ene kant is het onderzoek een *formele evaluatie van de kaders*, aan de andere kant kent het onderzoek ook een *exploratief deel*. Dat betekent dat we aan de ene kant kijken naar de oorspronkelijke beoogde doelen van de kaders en de mate waarin de kaders doeltreffend en doelmatig zijn in het bereiken van deze doelen. Aan de andere kant kijken we ook naar het functioneren van de kaders als geheel op de vijf thema's die door de opdrachtgever zijn meegegeven en centraal staan in dit onderzoek. We kijken daarbij hoe deze kaders nu functioneren op deze thema's en in hoeverre de kaders toekomstbestendig zijn in het licht van veranderende omstandigheden en verwachtingen die voor rijksorganisaties op afstand gelden.

Dit is samen te vatten in twee centrale vragen voor dit onderzoek:

Hoofdvragen

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

Deze hoofdvragen 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:

Deelvragen

- Hoe zijn de kaders vormgegeven en welke doelen beogen zij?
- Hoe worden de kaders toegepast in de praktijk?
- Hoe werken de individuele kaders uit in de praktijk, in relatie tot de met kaderstelling beoogde doelen?
- Hoe werkt het geheel aan kaderstelling uit in de praktijk, in relatie tot vijf kernthema's voor het functioneren van rijksorganisaties op afstand:
 - Governance
 - Zelfstandigheid
 - Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid
 - Publieke verantwoording
 - Maatschappelijke bijdrage / publieke waarde

1.1.2 Onderzoek in drie delen

Deelonderzoek B bestaat uit drie onderdelen:

- B1: een (terug)blik op de kaders
- B2: inhoudelijke thema's uitgelicht
- B3: werking van organisatiekaders in de praktijk

Dit rapport bevat de weerslag van deelonderzoeken B1 en B2. Gezamenlijk vormt dat een basis voor deelonderzoek B3 naar de praktijkwerking van de kaders:



Dit rapport biedt daarmee dus ten eerste een overzicht van wat er met kaders beoogd is, hoe de kaders zijn ontworpen en de manier waarop dit zich verhoudt tot de centrale thema's in dit onderzoek. Tegelijkertijd vormt het rapport een startpunt voor het praktijkonderzoek. Het desk research levert de analytische kapstok op voor het praktijkonderzoek, als ook een eerste beeld van de werking van organisatiekaders op basis van de literatuur. Dit vormt de basis om in het praktijkonderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid van de kaders te kunnen toetsen, en gericht te focussen op de vraagstukken die binnen de thema's relevant zijn. De uitkomsten van het desk research vormen hiermee input voor deelonderzoek B3.

1.1.3 Vraagstelling per deelonderzoek

Per deelonderzoek is een aantal onderzoeksvragen gesteld. Deze geven wij beknopt weer in onderstaande figuur. Wij hebben het desk research (B1 en B2) in samenhang aangepakt. Dit houdt concreet in dat wij ook in de analyse van de kaders (B1) de inhoudelijke thema's als leidraad hebben genomen (in paragraaf 1.3 gaan we in op de aanpak van onze analyse).



1.2 Scope van deelonderzoek B

1.2.1 Kaders onderdeel van deelonderzoek B

Deelonderzoek B omvat een gezamenlijke evaluatie van de volgende kaders voor vier typen rijksorganisaties op afstand (hierna: organisaties op afstand):

- Kaderwet zbo's
- Regeling agentschappen
- Kaderwet adviescolleges
- Aanwijzingen voor de planbureaus

Deelonderzoek B gaat daarnaast ook in op:

- De circulaire Governance ten aanzien van zbo's
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

Deelonderzoek B vormt daarmee een aanvulling op deelonderzoeken C en E van deze brede evaluatie, waarin respectievelijk de kaders voor rijksinspecties en overheidsstichtingen worden onderzocht. Er is wel overlap in de toepassing van diverse kaders op organisaties: zo kan een stichting ook een (privaatrechtelijk) zbo zijn, waarmee zowel het stichtingenkader als de Kaderwet zbo's van toepassing is. Dergelijke samenloop valt niet binnen de scope van deelonderzoek B. Deelonderzoek B evalueert enkel de werking van de genoemde kaders.

Overige wet- en regelgeving

Er is uiteraard ook andere wet- en regelgeving van toepassing op de organisaties op afstand die onder de kaders vallen. Dergelijke wet- en regelgeving betrekken we in de evaluatie niet als onderzoeksonderwerp. De focus van de evaluatie blijft liggen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genoemde *kaders*, en niet op het algemene functioneren van de daaronder vallende organisaties. Wel kan dergelijke wet- en regelgeving invloed hebben op de praktijkwerking, het functioneren van organisaties op afstand en de relaties met

bijvoorbeeld het departement. Waar wij in het onderzoek tegenkomen dat andere wet- en regelgeving een belangrijke rol speelt in het functioneren ten aanzien van de thematiek van de evaluatie, nemen wij dat mee als bevindingen.

Specifiek benoemen wij hier nog de Comptabiliteitswet. De Comptabiliteitswet omvat een bepaling die het aanwijzen van een dienstonderdeel als agentschap mogelijk maakt (art. 2.20). Daarnaast kent de Comptabiliteitswet diverse bepalingen voor rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Die categorie overlapt met zbo's: verschillende zbo's zijn ook rwt. Ook daarbij geldt dat wij ten aanzien van het functioneren van zbo's enkel kijken naar de kaders binnen scope van dit deelonderzoek. Wel kan het zo zijn dat in de Comptabiliteitswet zaken geregeld worden (voor rwt's) die niet geregeld worden in de Kaderwet zbo's (voor zbo's). Wij hebben in dit deelonderzoek oog hiervoor. Wij benoemen in hoofdstuk 2 on deze reden de Comptabiliteitswet apart.

Vigerend beleid ten aanzien van de organisatietypen

De evaluatie richt zich op de genoemde kaders. In sommige gevallen is er ten aanzien van de vier organisatietypen nog aanvullend beleid, of beleidswijzigingen ten opzichte van de kaders. De evaluatie richt zich op het bepalen van de werking van de hierboven genoemde kaders, maar neemt daarbij uiteraard wel de invloed van overig vigerend beleid mee. Het onderzoek heeft tot doel de huidige praktijk bij organisaties op afstand in beeld te brengen, daarbij is vigerend beleid dus een onderdeel van de context.

1.2.2 Focus op vijf overkoepelende thema's

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

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

De vijf thema's geven de focus en scope van de evaluatie aan. We geven een beeld van het functioneren van de kaders op elk van deze thema's. Dit betekent ook dat in deelonderzoek B andere elementen buiten scope worden gelaten. Deelonderzoek B gaat bijvoorbeeld niet diep in op de interne processen van organisaties op afstand, en ook niet op bijvoorbeeld relaties tussen burgers en Staten-Generaal.

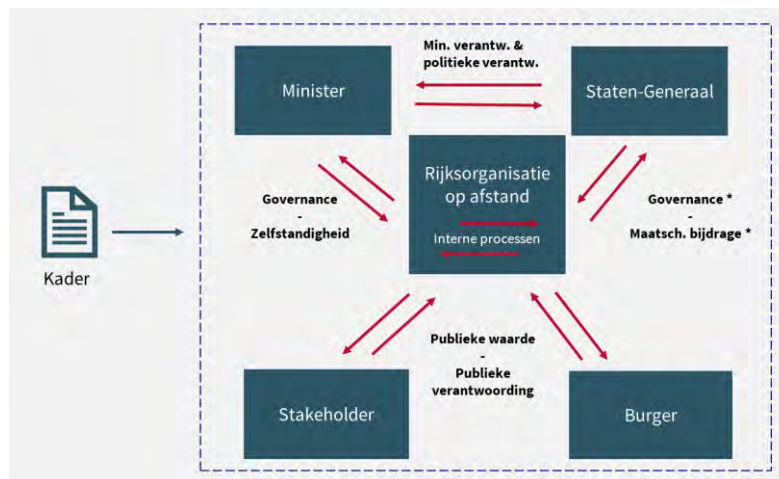
Definitie thema's

De vijf thema's hebben een breed karakter en hangen onderling sterk samen. Daarom is het van belang helder te omschrijven hoe de vijf thema's in dit onderzoek zijn omschreven en gebruikt. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Thema	Wat verstaan we eronder?
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 geven van opdrachten; de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen organisatie op afstand en ministerie; en vormen van toezicht en controle.
Zelfstandigheid	Dit thema speelt, net als bovenstaande thema, in de relatie tussen organisatie op afstand en minister/departement. Hierbij gaat het om de <i>zelfstandigheid</i> van de organisatie op afstand in relatie tot minister/departement. Er wordt ook wel gesproken over 'onafhankelijkheid'. In deze evaluatie gebruiken we 'zelfstandigheid' als titel voor het overkoepelende thema, om daarbinnen onderscheid te kunnen maken in onafhankelijkheid (in taakuitvoering) en autonomie (in bedrijfsvoering) van de organisatie op afstand.
Politieke verantwoording & 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 een belangrijk element: het uitgangspunt dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen voor alles waarvoor hij bevoegd is. Er zijn verschillende manieren waarop verantwoording aan de Staten-Generaal vorm kan krijgen.
Publieke verantwoording	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand verantwoording afleggen aan hun omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om '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.
Publieke waarde	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand een maatschappelijke bijdrage leveren. Dit betreft doorgaans het uitvoeren van hun taken c.q. het leveren van producten.

Binnen dit thema kunnen verschillende perspectieven worden onderscheiden op hoe organisaties op afstand maatschappelijke bijdrage (dienen te) leveren en welke *waarden* daarin een rol spelen. Hierbij gaat het om een evenwicht tussen waarden als rechtmatigheid, doeltreffendheid en (met name) doelmatigheid, en tenslotte het perspectief van publieke waarde, dat ook aandacht vraagt voor waarden als 'opgavegerichtheid', het redeneren vanuit het perspectief van de burger, en 'responsiviteit' om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

In de onderstaande figuur hebben we de vijf thema's in het krachtenveld rondom de organisatie op afstand geplaatst. Dat illustreert op welke relaties de thema's betrekking hebben.



Figuur: overzicht van de aandachtsthema's in het krachtenveld rondom de organisatie op afstand.

Met een * is aangegeven dat specifiek adviescolleges en planbureaus ook opdrachten direct van de Staten-Generaal kunnen ontvangen en producten direct aan de Staten-Generaal opleveren.

1.3 Onderzoeksaanpak desk research

Structuur van de evaluatie

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de kaders in beeld te brengen, volgen we in deelonderzoek B een structuur waarbij we onderscheid maken tussen verschillende niveaus van de werking van de kaders. Dit is weergegeven in onderstaande figuur.



Aanpak en bronnen desk research

Dit rapport is opgesteld op basis van *desk research*. Daarbij hebben wij gekeken naar enerzijds de inhoud van de kaders en anderzijds beschikbare kennis over de werking van de kaders en vraagstukken die spelen ten aanzien van de vijf thema's. De inhoud van de kaders hebben we geanalyseerd met de vijf thema's als *sensitizing concepts*:¹ analytische concepten die de aandacht vestigen op bepaalde elementen in de kaders.

Voor dit deelonderzoek hebben wij ons gebaseerd op de volgende typen bronnen:

- Wet- en regelgeving / inhoud van de organisatiekaders
- Toelichting op wet- en regelgeving van de organisatiekaders, in de Memories van toelichting en in Kamerbrieven²
- Achtergrond / historie van de kaders in beleidsstukken en Kamerbrieven
- Documentatie over de werking van de kaders. Dit omvat onder meer eerder uitgevoerde evaluaties van kaders, en rapporten van advies- en onderzoekscommissies.

Verder hebben wij ons gebaseerd op wetenschappelijke (bestuurskundige) literatuur over de ontwikkelingen in het denken over verzelfstandige organisaties en over de vraagstukken die spelen omtrent de vijf thema's.

Regelgeving en (governance)afspraken die specifiek zijn voor individuele organisaties, zoals instellingswetten, zijn in de analyse niet meegenomen.

¹ Zie bv. Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, p. 160.

² Hierbij merken we op dat de kaders die onderwerp zijn van dit deelonderzoek, niet allemaal wettelijke kaders zijn. De wettelijke kaders kennen een Memorie van Toelichting waarin onder meer wordt ingegaan op de doelen van de kaders. Ook de regeling agentschappen en de aanwijzingen planbureaus kennen een toelichting. Voor de circulaire governance zbo's en het normenkader financieel beheer geldt dat er geen wetsgeschiedenis is opgesteld. Dit betekent dat wij ons daarbij in grotere mate moeten baseren op andere bronnen over de achtergrond van deze kaders.

1.4 Leeswijzer

1.4.1 Inhoud van deze rapportage

Dit rapport bevat de volgende hoofdstukken:

- **Hoofdstuk 2:** hier geven we een korte geschiedenis van verzelfstandiging en kaderstelling. We geven een algemeen beeld van de ontwikkelingen van het (bestuurskundig) denken over verzelfstandigde organisaties. Daarbij gaan we in op de thema's voor de evaluatie, en op de politieke en maatschappelijke aandacht die er de afgelopen jaren is geweest rond deze thema's.
- **Hoofdstuk 3 t/m 7:** in deze hoofdstukken staan één voor één de kaders centraal die onderwerp van dit onderzoek zijn. In ieder hoofdstuk zetten we de volgende feitelijke informatie op een rij:
 - Informatie over het organisatietype waarvoor het kader geldt;
 - Een achtergrond van het ontstaan van het kader en de doelen van het kader;
 - De toepassing van het kader op de organisaties op afstand. Waar wordt afgeweken van het kader, en welke nadere invullingen van of aanvullingen op het kader zijn er?
- **Hoofdstuk 8:** in dit hoofdstuk analyseren we de vormgeving van de kaders aan de hand van de thema's die centraal staan in dit onderzoek. We beschrijven de doelen en de functies van de kaders.
- **Hoofdstuk 9:** in dit hoofdstuk geven we eerste, tussentijdse bevindingen over de werking van de kaders. Daarbij gaan we uit van wat uit documentatie bekend is over de werking van de kaders en vraagstukken die leven ten aanzien de thema's. We gaan in op de werking van elk kader en vervolgens op het stelsel als geheel.
- Het rapport sluit af met een aantal **bijlagen**:
 - Bijlage 1 bevat een nadere uitwerking van het overzicht van functies van kaderstelling.
 - Bijlage 2 bevat de analyse die ten grondslag ligt aan hoofdstuk 8. Hierin zijn de welke bepalingen van de kaders beschreven, onderling vergeleken, en gekoppeld aan de functies van kaderstelling.
 - Bijlage 3 geeft een overzicht van beknopt antwoorden op de onderzoeksvragen.
 - In bijlage 4 is de samenstelling van de begeleidingscommissie voor de brede evaluatie te vinden.

1.4.2 Woordgebruik

We gebruiken in deze rapportage een aantal termen die we als volgt definiëren:

- **Taakorganisatie:** deze term duidt rijksorganisaties op afstand in brede zin aan. Dit betreft dus elk type organisatie vallend onder de genoemde kaders.
- **Bepaling:** het woord 'bepaling' gebruiken we om een regel of voorschrift als onderdeel van een kader aan te duiden. Dit woord gebruiken wij generiek voor de inhoud van verschillende typen kaders (wet, regeling, aanwijzingen, of normenkader). Een bepaling kan een artikel zijn van een wet, maar we gebruiken de term ook bij de kaders die niet het karakter van wet of regeling hebben.
- **Veld en stelsel:** we gebruiken het woord 'veld' om het geheel van organisaties vallend onder één van de kaders aan te duiden, bijvoorbeeld alle zbo's. We gebruiken 'stelsel' om het gehele domein van rijksorganisaties op afstand aan te duiden. Daarmee doelen we op het geheel van taakorganisaties die onder de vier kaders van dit deelonderzoek vallen.

2 Verzelfstandiging en kaderstelling: een overzicht

Dit hoofdstuk presenteert een kort overzicht van het geheel van rijksorganisaties op afstand, en de ontstaansgeschiedenis hiervan. In 2.1 laten we zien dat rijksorganisaties verschillende typen taken uitvoeren en geven we een kernachtig overzicht van de organisaties die in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens gaan we in op de achtergrond van dit stelsel van verzelfstandiging. Daartoe presenteren we eerst een beknopte 'ideeëngeschiedenis' van het stelsel van verzelfstandiging (2.2). We geven op hoofdlijnen de ontwikkelingen weer in het denken over het instellen van en de sturing op rijksorganisaties op afstand, en over de functie(s) van kaderstelling daarbinnen. In hoofdstuk 2.3 beschrijven welke meer actuele politieke en maatschappelijke aandacht er bestaat voor het functioneren van rijksorganisaties op afstand.

2.1 Rijksorganisaties op afstand: een overzicht

In het Nederlandse publieke bestel is een breed scala aan rijksorganisaties op afstand actief. Tienduizenden medewerkers leveren binnen deze organisaties een bijdrage aan de publieke zaak. De organisaties voeren een breed pakket aan verschillende typen taken uit. We zoomen eerst kort in op dit aspect van diversiteit in *taken* van rijksorganisaties op afstand.

Het type taak dat verzelfstandigde organisaties uitvoert wordt in de bestuurskunde vaak gezien als een bepalende factor voor het functioneren van organisaties. Dan gaat het met name om aspecten als sturingsrelaties en zelfstandigheid. Een *taak* wordt daarbij gezien als de voornaamste activiteiten die de organisatie onderneemt en de instrumenten die een organisatie nodig heeft om haar doelen te bereiken. Daarmee verschilt de taak dus van bijvoorbeeld het beleidsdomein of -terrein waarbinnen een organisatie actief is.³

In dit onderzoek zien we de taak van organisaties als een belangrijke contextfactor om mee te nemen in het empirische deelonderzoek. Onderstaand geven we een korte toelichting op verschillende typen taken die rijksorganisaties op afstand uitvoeren.

Type taken in relatie tot zelfstandigheid

Om het belang van het takenpakket inzichtelijk maken, ontwikkelden bestuurskundige Pollitt en zijn collega's het zogeheten 'task specific path dependency model' (TSPD) dat een grote bijdrage heeft geleverd aan het wetenschappelijk denken over organisatietaken.⁴ Het type taak, zo stellen Pollitt e.a., is bepalend voor de mate van sturing en controle van overheidsorganisaties. Indien een organisatietaken (1) eenvoudig meetbaar is in de vorm van outputindicatoren, (2) politiek gevoelig is en (3) een aanzienlijk financieel budget omvat, dan leidt dit ertoe dat verzelfstandigde overheidsorganisaties sneller onder ministeriële controle worden geplaatst. De meetbaarheid van outputindicatoren vereenvoudigt sturing en

³Zie bijvoorbeeld: Boon, J., Salomonsen, H. H., & Verhoest, K. (2019). The effects of organisational features on media attention for public organisations. *Policy & Politics*, 47(2), 245-264.

⁴Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Springer.

controle, terwijl de politieke gevoeligheid van een organisatie en de omvang van diens budget sturing en controle van organisaties noodzakelijk maken.

Drie centrale type taken van rijksorganisaties op afstand

Naast het organisatietype kunnen ook de typen taken van verzelfstandigde overheidsorganisaties zeer divers zijn.⁵ Om enige categorisering aan te brengen in taaktypen van organisaties, onderscheidt de bestuurskundige literatuur grofweg drie typen taken:⁶

- Allereerst zijn er verzelfstandigde organisaties die belast zijn met de *uitvoering* van beleid. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het uitkeren of innen van gelden, zoals leningen en subsidies, of het leveren van bepaalde diensten of producten. De complexiteit van de taak kan daarbij verschillen. Zo maakte Harvard-hoogleraar James Q. Wilson in zijn klassieke werk *Bureaucracy* uit 1989 een onderscheid tussen 'productieorganisaties' met relatief stabiele en herhaalbare taken, meetbare doelen en optimaliseerbare procedures, en 'coping-organisaties' waarbij de doelen complex en moeilijk meetbaar zijn en de relatie tussen proces en uitkomst onduidelijk is.⁷
- Naast implementatie van beleid is een tweede belangrijke en veel voorkomende taak van verzelfstandigde organisaties *toezicht*. Het gaat daarbij om toezichthoudende organisaties of organisaties die belast zijn met marktregulering, inspectie en handhaving.⁸
- Hiernaast wordt vaak nog een derde groep organisaties onderscheiden die belast zijn met *beleidstaken* zoals beleidsadvies, beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Hoewel deze taken veelal niet beschouwd worden als onderdeel van het takenpakket van verzelfstandigde overheidsorganisaties in hun klassieke rol betrokken bij de uitvoering van beleid, is er internationaal bewijs dat deze organisaties steeds vaker betrokken zijn bij de voorbereiding en totstandkoming van beleid.⁹

De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van hoe op een aantal aspecten deze verschillende (kaders van) organisatietypen en hun taken zich tot elkaar verhouden.

⁵ Zo onderscheiden Verhoest e.a. (2012) bijvoorbeeld in hun onderzoek naar verzelfstandiging in 30 verschillende landen in totaal 25 verschillende taken die verzelfstandigde overheidsorganisaties kunnen uitoefenen. Zie: Verhoest, K., Thiel, S. van, Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Red.). (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan UK.

⁶ Zie specifiek: Bouckaert, G. & Peters, B.G. (2004) What is available and what is missing in the study of quangos? In: Pollitt, C. & Talbot C. (Eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*. London: Routledge, pp. 22-50 en ook; Van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2014). Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 318-340.

⁷ Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books, pp. 158-171.

⁸ Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95-108.

⁹ Verschuere B (2009). The role of public agencies in the policy making process: Rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration* 24(1): 22-46.

	Zbo's	Agentschappen	Adviescolleges	Planbureaus
Juridische basis ofwel kader	Kaderwet zbo's (2007)	Regeling Agentschappen (2017)	Kaderwet Adviescolleges (1996)	Aanwijzingen Planbureaus (2012)
Publieke taak/taken	Divers takenpakket	Divers takenpakket; voornamelijk uitvoerende taken die vragen om een bedrijfsmatige aanpak	(Beleids)advies Adviescolleges adviseren regering en Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd over nieuwe wetten of te voeren beleid van het Rijk	Onderzoek en advies op basis van wetenschappelijke inzichten de gevolgen van beleid voor de lange termijn verkennen en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengen.
Verschillende typen (indien van toepassing)	— Publiekrechtelijke zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid (onderdeel van de Staat der Nederlanden) — Publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid — Privaatrechtelijke zbo's (merendeels stichtingsvorm)	— Baten-lasten stelsel — Verplichtingen-kasstelsel	— Vaste adviescolleges (strategisch en technisch-specialistisch) — Tijdelijke adviescolleges — Eenmalige adviescolleges	— Er zijn geen verdere verschillen in typen (er zijn drie planbureaus – zie onderstaand).
Aantal	139 zbo's en zbo-clusters (eind 2020)	28 (eind 2021)	20 vast, 5 tijdelijk en 17 eenmalig (over heel 2020)	Drie, namelijk: — Centraal Planbureau — Sociaal en Cultureel — Planbureau voor de Leefomgeving
Ministeriële verantwoordelijkheid	'Beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid, afgeleid uit de bevoegdheden die aan de minister zijn toebedeeld in de betrokken wetgeving	Volledige ministeriële verantwoordelijkheid	'Stelselverantwoordelijkheid' o.a. instellingstoets met motivatieplicht – kaderstellend en controlerend.	De planbureaus vallen onder een ministerie. De minister is verantwoordelijk, maar de planbureaus opereren (wetenschappelijk) onafhankelijk (zelfbinding via Aanwijzingen)

2.2 Ontwikkeling denken over verzelfstandiging en het stelsel

Verzelfstandiging van overheidstaken heeft in Nederland een bijzonder lange traditie. De Rijksoverheid kent al sinds de negentiende eeuw organisaties die op meer of mindere afstand van het politiek-bestuurlijk centrum publieke taken uitoefenen. Verzelfstandiging past bij de corporatistische traditie en de grote betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het openbaar bestuur die de Nederlandse bestuurspraktijk kenmerkt. Particulier initiatief speelde al eeuwenlang een grote rol in de uitvoering van publieke taken in Nederland.¹⁰ De Groningse staatsrechtgeleerde Michiel Scheltema noemt de Rijksuniversiteit Leiden in retrospectief in 1575 al de eerste organisatie die in Nederland als 'zelfstandig bestuursorgaan' functioneerde. Rond 1900 kende de overheid volgens (latere) schattingen zo'n 75 organisaties met enige vorm van zelfstandigheid.¹¹ Ook adviescolleges hebben een lange geschiedenis en kennen al sinds 1922 een wettelijke verankering in de Grondwet.

In de Nederlandse en internationale beleidsdiscussies, maar ook in wetenschappelijke literatuur, zien we vanaf de jaren '80 dat verschillende thema's de discussies rondom verzelfstandiging en verzelfstandigde overheidsorganisaties domineren. Debatten die in de jaren '80 en '90 speelden zijn nu nog steeds actueel in de politieke en wetenschappelijke discussies over 'de uitvoering', maar deze debatten worden aangevuld met vraagstukken en kwesties over andere thema's. Het bieden van historische achtergrond helpt om het ontstaan en de ontwikkeling van de verschillende kaders in een tijdsgebonden context te plaatsen en het huidige tijdsgewricht, waarin deze kaders functioneren, scherper in beeld te brengen. In deze historische bespreking richten we onze aandacht op de grote lijnen en brede ontwikkelingen in het verzelfstandigingsbeleid en verzelfstandigingsdiscussies in Nederland en daarbuiten en relateren we deze ontwikkelingen aan de hoofdthema's van deze brede evaluatie.

Verzelfstandigingsbeleid in vier decennia in vogelvlucht

In de jaren '80 is het discours rondom verzelfstandiging positief gestemd en zijn er grote verwachtingen van de opbrengsten en prestaties van verzelfstandigde overheidsdiensten. Op de golven van het denken volgens het New Public Management (NPM), stijgt in Nederland, net als in veel andere landen, het aantal geprivatiseerde en verzelfstandigde overheidsorganisaties enorm. Belangrijke thema's in het denken over verzelfstandiging richten zich met name op de vraag hoe governance en onafhankelijkheid van verzelfstandigde overheidsorganisaties kunnen bijdragen aan een beter presterend openbaar bestuur.

In de jaren '90 en 2000 is er veel politieke discussie over verzelfstandiging en doen zich belangrijke beleidsontwikkelingen voor. Er verschijnen wetenschappelijke rapporten die verzelfstandigde overheidsorganisaties kritisch onder de loep nemen. Het agentschapsmodel komt tot stand en voor verschillende organen op afstanden worden wettelijke kaders ontwikkeld. De thematiek van ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording speelt een grote rol in deze discussies. Omstreeks het begin van het nieuwe millennium (vanaf 2000) komt daar ook een toenemende aandacht voor een bredere invulling van de publieke verantwoording door organen-op-afstand bij.

¹⁰ Zie o.a.: Karré, P. M., & Paardekooper, C. (2014). De grote verbouwing. *Bestuurskunde*, 23(1), pp. 3-8; Leeuw F.L., & Thiel, S. van (1999). Quangocratization in the Netherlands. In: Flinders M.V., Smith M.J. (red.) *Quangos, Accountability and Reform*. Palgrave Macmillan, London

¹¹ Schillemans, T. (2007). Verantwoording in de schaduw van de macht. p. 29.

Anno 2020 is de aandacht voor het functioneren van verzelfstandigde organisaties nog altijd springlevend. Discussies over 'klassieke' onderwerpen als onafhankelijkheid, ministeriële verantwoordelijkheid en politieke controle spelen nog steeds, terwijl 'nieuwe' thema's als maatwerk, publiek waarde, Europeanisering en toenemende publieke verwachtingen ook de schijnwerper zetten op het urgente vraagstuk hoe taakorganisaties tegenwoordig zo goed mogelijk de samenleving kunnen dienen.

Onderstaande tabel geeft een grof overzicht van de tijdvakken waarin er (vernieuwde) ontwikkelingen waren rondom de thema's van dit onderzoek.

Periode	Thema	Belangrijkste ontwikkelingen in denken over verzelfstandiging
Vanaf jaren '80	Onafhankelijkheid	Grote verwachtingen en toenemende verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken: groei van het aantal verzelfstandigde overheidsorganisaties op afstand van de Rijksoverheid
	Governance en sturing	Grotere aandacht voor efficiënt en doelmatig overheidsoptreden vanuit het gedachtegoed van New Public Management (NPM)
Vanaf jaren '90	Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording	Discussies rond 'wildgroei' van organen-op-afstand en (onduidelijkheid over) ministeriële verantwoordelijkheid van verzelfstandigde overheidsorganisaties en zorgen over potentieel tekort aan verantwoording
Vanaf jaren 2000	Publieke verantwoording	Toenemende aandacht en pleidooien voor publieke en horizontale verantwoording
Vanaf jaren 2010	Publieke waarde	Toenemende aandacht en discussies rondom maatwerk en 'menselijke maat' bij verzelfstandigde overheidsorganisaties, meer aandacht voor de maatschappelijke impact of bijdrage van organisaties, opkomst van 'public value management' en andere post-NPM perspectieven
	Publieke verantwoording	Toenemende publieke druk en controle vanuit media en maatschappij op verzelfstandigde overheidsorganisaties
	Governance en sturing	Toenemende interesse en discussie over alternatieve vormen van sturing van verzelfstandigde overheidsorganisaties, zoals stewardshipsturing en het driehoeksmodel

De jaren '80: ontwikkelingen naar een versoberd overheidsapparaat

Hoewel verzelfstandigde overheidsorganisaties geen nieuw fenomeen zijn in Nederland, neemt in de jaren tachtig van de vorige eeuw hun aantal fors toe.¹² Internationaal maakt het denken volgens de principes van het New Public Management (NPM) opmars bij veel overheden. Onder de invloed van NPM raakt de verzelfstandiging van overheidstaken in

¹²Van Thiel, S. (2004). Quangos in Dutch government. In: Pollitt, C., & Talbot, C. (red.). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London and New York: Routledge, 167-183.

zwang. Volgens het NPM-gedachtegoed kunnen overheidsorganisaties veel leren van het functioneren van organisaties uit de private sector. Het huidige overheidsapparaat zou te log en te groot zijn: overheidsorganisaties moesten afgeslankt worden en meer bedrijfsmatig gaan opereren. Daarnaast moesten managers meer autonomie krijgen en zou de logica van prestatiemeting en performancemanagement haar intrede in de publieke sector moeten maken. Dit alles zou volgens het gedachtegoed van NPM bijdragen aan een efficiënter overheidsoptreden. Door overheidsorganisaties op afstand van de politiek en de minister te plaatsen, zouden deze organisaties ook meer klantgericht gaan werken.¹³ De grote mate van *onafhankelijkheid* van taakorganisaties t.o.v. de minister en een meer bedrijfsgericht en bedrijfsgeïnspireerd *governancemodel* moeten volgens deze nieuwe filosofie bijdragen aan een doelmatig en responsief openbaar bestuur.

Op het internationale toneel zijn de Amerikaanse president Reagan en de Britse premier Thatcher de belangrijkste vertegenwoordigers in de jaren '80 van deze nieuwe blik op het inrichten en functioneren van de overheid. Het gedachtegoed wordt omarmd door onder andere het IMF en de Wereldbank en internationaal onderzoek laat zien dat in zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden verzelfstandiging van overheidstaken een populaire trend vormt.¹⁴ De verwachtingen van verzelfstandiging zijn in de jaren '80 veelal hooggespannen.¹⁵ Tegelijkertijd spreken sommigen, zoals de Britse hoogleraar politiek wetenschappen Rod Rhodes, echter over 'hollowing out of the state'¹⁶; zij vragen aandacht voor de keerzijden van het op afstand plaatsen van overheidstaken.

Nederland loopt tegen deze achtergrond internationaal niet uit de pas. Het land kampt aan het begin van de jaren '80 met de naweeën van de oliecrises uit 1973 en 1979 en economische stagnatie. De overheidsuitgaven komen hierdoor onder druk te staan. Het bedrijfsmatig denken doet haar intrede bij de Rijksoverheid en er vindt een afslanking en versobering van het overheidsapparaat plaats. Hierbinnen past de trend van een toename van overheidstaken die worden uitgevoerd door partijen die op grotere afstand van het bestuurlijke centrum staan en met enige zelfstandigheid hun taken kunnen uitvoeren.¹⁷ Naast de mogelijke kostenbesparing door verzelfstandiging speelde het motief mee dat verzelfstandiging ministers minder verantwoordelijk zou maken voor de uitvoering van beleid en hen daardoor beter zou beschermen tegen politiek gevoelige incidenten in de beleidsuitvoering.¹⁸

Desondanks lijkt de verzelfstandiging van overheidsorganisaties in Nederland in de jaren '80 ook in sterke mate trendgevoelig, waaraan in eerste instantie weinig bewust beleid ten grondslag lag. Hedendaagse verklaringen van de rappe toename van verzelfstandigde overheidsorganisaties vanaf de jaren '80 wijzen met name naar zogenaamd *institutioneel isomorfisme*: verzelfstandiging als modetrend waarbij politici zich gesterkt voelen om (hun)

¹³Zie o.a.: Christensen, T., & Lægreid, P. (Red.). (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; Osborne, D. & Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Wokingham: Addison-Wesley.

¹⁴Verhoest, K., Thiel, S. van, Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Red.). (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan UK.

¹⁵Overman, S. (2016). Great expectations of public service delegation: A systematic review. *Public Management Review*, 18(8), 1238-1262.

¹⁶Rhodes, R. A. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.

¹⁷Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Zbo's tussen droom en werkelijkheid. Over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen*. Den Haag.

¹⁸Schillemans, T., (2007), p. 38.

eerdere beslissingen te herhalen of imiteren.¹⁹ Daarnaast speelde mee dat privatisering van overheidsorganisaties een voorname prioriteit was van de eerste twee kabinetten-Lubbers (1982-1986 en 1986-1989). Verzelfstandiging van publieke taken was daarbij vaak niet een wenselijk einddoel van beleid, maar eerder een noodzakelijke tussenstap richting volledige privatisering en afstoting.²⁰

De jaren '90: discussies rondom verzelfstandige overheidsorganisaties

In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III (CDA en PvdA) uit 1989 verschuift de beleidsfocus van privatisering naar verzelfstandiging. Waar privatisering maar weinig aandacht krijgt in de coalitieafspraken, zet het kabinet sterk in op 'functionele decentralisatie'. Het formaliseert daarmee het beleidsdoel om de uitvoering van overheidstaken zoveel mogelijk plaats te laten vinden door verzelfstandigde organisaties die op afstand van de politiek en onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid hun taken uitvoeren.²¹ Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen *interne* en *externe* verzelfstandiging, waarbij in het eerste geval verzelfstandiging plaatsvindt naar een eenheid binnen de departementale organisatie, terwijl bij externe verzelfstandiging een publieke taak wordt overgedragen naar een juridische zelfstandige eenheid buiten de Rijksoverheid.²²

Het streven naar verzelfstandiging krijgt verdere invulling in de beleidsnota Functionele Decentralisatie (TK1990-1991a) die aandachtspunten opstelt voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Dat verzelfstandiging aan het begin van de jaren '90 een belangrijk uitgangspunt binnen het bestuurlijk denken vormt, blijkt ook uit het rapport uit 1993 van de Tweede Kamercommissie onder leiding van VVD-Kamerlid Hans Wiegel. De commissie-Wiegel brengt advies uit over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing en zet daarbij in op een sterk afgeslankte overheid met een focus op zogenaamde 'kerntaken' en een verdere voortzetting van privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie. In deze relatie tussen beleid en uitvoering zouden ministeries functioneren als kerndepartementen die zich met name richten op beleid en wetgeving – de uitvoering kwam in handen te liggen van verzelfstandigde organisaties.²³

Tegelijkertijd neemt in de loop van de jaren negentig de discussie over verzelfstandiging toe. Er komt zowel kritiek op de 'wildgroei' van het aantal zelfstandige bestuursorganen en hun onduidelijke wettelijke verankering als op de groei van het aantal adviescolleges en de uitdijning van het adviesstelsel. Kritiek op het verzelfstandigingsbeleid in Nederland richt zich met name op problemen en onduidelijkheid rondom de *ministeriële verantwoordelijkheid* voor verzelfstandigde overheidsorganisaties en de beperkte mogelijkheden tot sturing en controle door het parlement op deze type organisaties. Onder meer de commissie-Scheltema (1993), de commissie-Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995) laten zich kritisch uit over het verzelfstandigingsbeleid van de Rijksoverheid en constateren tekortkomingen rondom de inrichting en vormgeving van verzelfstandigde overheidsorganisaties. Zo roept de commissie-Sint de regering op om te komen tot een consistent besliskader voor een gedegen afweging en motivering bij de verzelfstandiging van overheidstaken.

¹⁹ Van Thiel, S. (2004). Trends in the public sector: why politicians prefer quasi-autonomous organizations. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), 175-201.

²⁰ Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press, hfstk. 3.

²¹ Ibidem, pp. 40-41.

²² Ibidem, p. 40.

²³ Commissie-Wiegel (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*.

Ook in de internationale wetenschappelijke literatuur is er toenemende aandacht en zorg voor zogeheten 'accountability deficits' rondom verzelfstandigde publieke organisaties die op verdere afstand zijn geplaatst van hun verantwoordelijke ministeries.²⁴ In deze literatuur is de beperkte en veelal onduidelijke ministeriële verantwoordelijkheid bij taakorganisaties vaak een punt van zorg of discussie.

De kritieken van de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer vinden hun weerklink in het nieuwe verzelfstandigingsbeleid van de kabinetten-Kok I en II (bestaande uit PvdA, VVD en D66). In 1994 wordt het agentschapsmodel geïntroduceerd dat als alternatief dient voor de omvorming van een departementale dienst tot een zbo.²⁵ In tegenstelling tot zbo's, vallen agentschappen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar hebben zij grotere zelfstandigheid in de invulling van de bedrijfsvoering dan andere departementale diensten. Verder kondigt het eerste kabinet-Kok in 1995 in een nota maatregelen aan om het primaat van de politiek over verzelfstandigde organisaties te herstellen en maatregelen te nemen ter bevordering van de informatievoorziening van verzelfstandigde organisaties richting ministers. Een juridische verankering van de zbo-status in de Grondwet haalde het in de tweede helft van de jaren negentig niet. Op suggestie van de Raad van State en de Tweede Kamer komt het kabinet wel tot het opstellen van algemene regels voor het instellen en functioneren van zbo's. Er worden door het tweede kabinet-Kok belangrijke stappen gezet richting een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen, die in 2000 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het aantal verzelfstandigde overheidsorganisaties neemt daardoor niet noemenswaardig af. Hoewel het absolute aantal zbo's tussen 1993 en 2001 weliswaar daalt, kwam dit veelal door fusies waarbij de opgeheven zbo's onderdeel worden van een andere organisatie met een zbo-status. Tegenover een groot aantal opgeheven zbo's staat nog steeds een aanzienlijk aantal nieuw opgerichte zbo's.²⁶

Vanaf 2000: verder vormgeven van de ministeriële verantwoordelijkheid en de opkomst van nieuwe vormen van verantwoording

In de jaren 2000 vinden verdere ontwikkelingen plaats richting een grotere politieke controle over verzelfstandigde overheidsorganisaties. Er komen in 2001 aanvullende eisen aan de instelling en aansturing van agentschappen. Verschillende ministeries stellen een zwaarder regime in met extra eisen aan het toezicht en de jaarlijkse verantwoording van zbo's. In november 2006 stemt de Tweede Kamer in met de Kaderwet zbo's en deze treedt vanaf 2007 in werking.

Naast de aanvullende eisen op het gebied van sturing en verantwoording vanuit politiek Den Haag ontwikkelt zich vanuit uitvoeringsorganisaties een beweging in de jaren 2000 om zich ook publiek en horizontaal te verantwoorden en te legitimeren. Naast de wettelijke verplichting waarbinnen uitvoeringsorganisaties verantwoording af moeten leggen

²⁴ Zie o.a. Greve, C., Flinders, M., & Van Thiel, S. (1999). Quangos—what's in a name? Defining quangos from a comparative perspective. *Governance*, 12(2), 129-146; Flinders, M. (2001). The politics of accountability in the modern state. *Hampshire: Ashgate*; Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.; Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.; Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501;

²⁵ Smullen, A., Thiel, S. van, & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid en Maatschappij*, 28(4), 190-201.

²⁶ Thiel, S. van & M.W. van Buuren. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?. *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386-404. En voor recentere ontwikkelingen: Thiel, S. van, & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 27-41. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001003>

(‘verantwoordingsdwang’), voelen veel organisaties de behoefte om zichzelf vrijwillig te verantwoorden aan klantgroepen, belanghebbenden en de brede publieke omgeving (‘verantwoordingsdrang’).²⁷ In 2000 richt een vijftal uitvoeringsorganisaties de Handvestgroep publieke verantwoording op, die een voortrekkersrol speelt in de bevordering van een brede publieke verantwoording door de beleidsuitvoering. In het Handvest beargumenteren de aangesloten organisaties dat zij “hun bestaansrecht ontleen aan het nut van hun producten en diensten voor de samenleving” en dat “de kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving een bron van legitimatie is”. Daarom willen de organisaties zich niet alleen verantwoorden aan hun politieke opdrachtgevers, maar ook aan de samenleving. Tegelijkertijd weerspiegelt de Handvestgroep “nieuwe visie op de ministeriële verantwoordelijkheid” en stelt het de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor uitvoeringsorganisaties ter discussie. Volgens de Handvestgroep is het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid belangrijk maar niet allesbepalend in de sturing en verantwoording van uitvoeringsorganisaties: zij vormt het sluitstuk van de keten waarin zbo’s op meerdere manieren en aan meerdere belanghebbenden verantwoording afleggen.²⁸

De oprichting van de Handvestgroep past binnen een trend van toenemende emancipatie van en samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties zijn meer betrokken bij de ontwikkeling en voorbereiding van nieuw beleid. Nieuwe sturings-instrumenten, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringstoets, beogen zbo’s en agentschappen een krachtiger stem gegeven in het gesprek met ministeries over de vormgeving van nieuw beleid. Daarnaast is de samenwerking en kennisdeling tussen uitvoeringsorganisaties toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de recente oprichting van netwerken en informele samenwerkingsverbanden, zoals de Rijksbrede Benchmarkgroep (RBB-groep) en KleinLef.

In de wetenschappelijke literatuur komt vanaf 2000 het thema ‘*publieke verantwoording*’ steeds vaker terug en is er meer aandacht te zien voor vormen van horizontale verantwoording door uitvoeringsorganisaties. Meerdere auteurs beschrijven hoe het belang van publieke verantwoording is toegenomen en bestuderen vormen van publieke verantwoording in de praktijk, zoals openbaarmaking van prestatiegegevens en het functioneren van cliëntenraden en klantenpanels.²⁹

2.3 Actuele publieke en politieke aandacht

Hieronder geven we, in aanvulling op de hierboven geschetste historische lijn, een overzicht van meer recente ontwikkelingen in het denken en aandacht die er is geweest voor verzelfstandigde overheidsorganisaties. Daarbij gaan we specifiek in op de vijf thema’s van de evaluatie.

Aanhoudende discussie rond het stelsel van verzelfstandigde overheidsorganisaties

In de afgelopen jaren hebben zich nieuwe vraagstukken rond het functioneren van verzelfstandigde overheidsorganisaties aangediend, die een stempel drukken op het debat en het

²⁷ S. van Thiel (2004), ‘Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies’, in S. van Thiel (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Apeldoorn: Kadaster, p. 127-136.

²⁸ Handvestgroep (2000), *Handvest publieke verantwoording*, Handvestgroep publieke verantwoording.

²⁹ O.a.: Hooge, E., & Helderman, J. K. (2008). Klant en overheid koning. Over toezicht en meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde*, 17, 95-104. & Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma.

denken over verzelfstandiging. In de hedendaagse samenleving staan verzelfstandigde overheidsorganisaties voor tal van nieuwe uitdagingen. Tegelijkertijd speelt zowel in Nederland als internationaal de discussie of het aantal verzelfstandigde organisaties niet drastisch verminderd moet worden. Zo kondigt in 2010 een nieuwe regering van het Verenigd Koninkrijk, onder leiding van de Conservatieve premier David Cameron, aan om het aantal non-departemental public bodies (NDPB's) of "quangos", sterk terug te dringen en de grip van de centrale overheid op het gefragmenteerde landschap van organisaties-op-afstand te verbeteren. In het publieke debat werd deze herschikkingsoperatie al snel de "bonfire of the quangos" genoemd, waarbij de Britse regering een lijst van verzelfstandigde organisaties opstelde die moesten fuseren, verdwijnen of hervormen.³⁰ Ook worden in andere Europese landen, zoals België, Frankrijk en Ierland, plannen gemaakt om meer overzichtelijkheid in het landschap aan verzelfstandigde organisaties aan te brengen of om het aantal organen-op-afstand te verminderen.³¹

In Nederland is er in de jaren '10 eveneens veel aandacht voor het stelsel van verzelfstandigde overheidsorganisaties. In het bijzonder is daarbij aandacht voor de zbo-status, die al langer ter discussie staat. Al sinds de invoering van de Kaderwet in 2007 is het overheidsbeleid om restrictief om te gaan met de instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen en zbo's alleen in te stellen als het belang van onafhankelijke taakuitoefening daarvoor doorslaggevend is. Het kabinet-Rutte II wil bij haar aantreden in 2012 het aantal zbo's terugdringen, omdat de democratische controle op deze organisaties haar beperkingen kent. In het regeerakkoord schrijven de coalitiepartijen dat zij tegen het licht willen houden of de zbo-vorm nog wel "de meest geëigende is".³² Bij de toewijzing van publieke taken binnen het publieke domein wordt het uitgangspunt dat de voorkeur wordt gegeven aan het agentschapsmodel *tenzij* dat echt niet passend is. Alleen bij uitzondering wordt nog aan de zbo-vorm de voorkeur gegeven.

In 2013 vormt het rapport van de commissie-De Leeuw een belangrijk moment in de verzelfstandigingsdiscussie. Het rapport-De Leeuw adviseert het kabinet om het aantal zbo's te halveren en komt met een beslisboom om te bepalen of een zbo met haar huidige organisatiestatus moet blijven bestaan. De wetenschappelijke literatuur plaatst kritische kanttekeningen bij deze trend van het terugdringen van verzelfstandiging: onderzoek laat zien dat pogingen om het aantal verzelfstandigde organisaties te reduceren vaak niet leidt tot een vermindering van het aantal organisaties op afstand, "alle retoriek en plannen van de politiek ten spijt".³³

Ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandigheid: klassieke thema's nog springlevend

De democratische en parlementaire controle op verzelfstandigde overheidsorganisaties blijft in de jaren '10 een onderwerp van debat. Zo uit de Staatscommissie Parlementair Stelsel, onder leiding van oud-minister Remkes, in haar eindrapport uit 2018 haar zorg over de

³⁰Zie o.a.: Dommett, K., & Flinders, M. (2015). The centre strikes back: Meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010–14. *Public Administration*, 93(1), 1–16.; Flinders, M., Dommett, K., & Tonkiss, K. (2014). Bonfires and barbecues: coalition governance and the politics of quango reform. *Contemporary British History*, 28(1), 56–80.

³¹Verhoest, K., Thiel, S. van, Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Red.). (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan UK. & Van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993–2013. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 27–41.

³²Regeerakkoord VVD – PvdA (2012), Bruggen slaan. 29 oktober 2012.

³³Van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993–2013. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 27–41.

beperkte ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's. De Staatscommissie adviseert in haar eindrapportage om de voorkeur voor de figuur van een agentschap wettelijk te verankeren, omdat bij agentschappen – in tegenstelling tot zbo's – de ministeriële verantwoordelijkheid volledig in stand blijft. Zij pleit ervoor de status en instelling van zbo's te verankeren in een Wet op de overheidsorganisaties, omdat de meeste uitgangspunten en beslisaders rond de instelling en het functioneren van zbo's nu nog te verspreid zijn opgetekend in nota's, brieven en beleidsdocumenten. De commissie-Remkes schrijft: "Deze Wet op de overheidsorganisaties dient een uitwerking te bevatten (codificatie) van de specifieke eisen voor de instelling van een zbo, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven."

Ook het ongevraagde advies van de Raad van State uit 2020 laat zien hoe springlevend thema's als ministeriële verantwoordelijkheid nog zijn. De Raad van State besteedt uitgebreid aandacht aan knelpunten rondom de ministeriële verantwoordelijkheid die door veranderingen in het politieke en maatschappelijke klimaat steeds meer vertroebeld is geraakt. Volgens de Raad van State vraagt de goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid om een transparant en correct samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren. Dit is te belangrijker op domeinen en beleidsterreinen waar onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en waar de ministeriële verantwoordelijkheid niet onverkort geldt, zoals bij verzelfstandigde overheidsorganisaties.

Nieuwe perspectieven op governance en sturing

Vanaf de jaren '10 raken ook aanvullende perspectieven op de aansturing van verzelfstandigde overheidsorganisaties vanuit het moederdepartement in opkomst. In Nederland signaleren verschillende onderzoeken problemen in de inrichting en het onderhoud van sturingsrelaties vanuit ministeries met verzelfstandigde overheidsorganisaties. Rijksbreed ontwikkelt zich het driehoeksmodel voor sturing van verzelfstandigde overheidsorganisaties, waarbij de rollen van eigenaar en opdrachtgever voor het ministerie worden onderscheiden en de verzelfstandigde overheidsorganisatie functioneert in de rol van 'dochter' en opdrachtnemer. Het driehoeksmodel wordt breed toegepast bij de sturing van zbo's en agentschappen en krijgt nadere uitwerking in de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' uit 2015.

Tegelijkertijd raakt in de wetenschappelijke literatuur het zogeheten *stewardshipmodel* van sturing in zwang als alternatief voor traditionele modellen van sturing, zoals het principaal-agentmodel. Waar vanuit het principaal-agentmodel de verzelfstandigde organisatie gezien wordt als een *agent* die andere belangen nastreeft en scherp gecontroleerd moet worden door het moederministerie als *principaal*, is het *stewardshipmodel* van sturing gebaseerd op vertrouwen met als veronderstelling dat ministerie en uitvoeringsorganisatie grotendeels gemeenschappelijke belangen en een gedeelde motivatie hebben. Een steward dient te worden aangestuurd op basis van vertrouwen en resultaatafspraken.³⁴

Beide benaderingen komen voor in de huidige Nederlandse praktijk van sturing van uitvoeringsorganisaties: naast elementen van traditionele (principaal-agent) modellen van sturing

³⁴ Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562. & Schillemans, T., & Bjørstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35.

zijn ook elementen van het stewardshipmodel terug te vinden in de manier waarop ministeries verzelfstandigde organisaties aansturen.³⁵ Uit surveyonderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties een voorkeur geven een sturingsmodel dat gebruik maakt van elementen uit beide benaderingen, maar dat in de perceptie van uitvoeringsorganisaties elementen van de stewardshipbenadering nog maar weinig zijn doorgevoerd in de Nederlandse praktijk.³⁶

Het toenemende belang van publieke waarde-creatie

Naast aandacht voor nieuwe vormen van sturing is er vanuit de beleidspraktijk en de wetenschap ook meer belangstelling voor nieuwe perspectieven op het functioneren van publieke organisaties en specifiek de *publieke waarde-creatie* door verzelfstandigde overheidsorganisaties. In de bredere wetenschappelijke literatuur ontstaan de contouren van een nieuwe visie op het openbaar bestuur, als alternatief voor het gedachtegoed van New Public Management (NPM). Er is toenemende aandacht voor de wijze waarop publieke organisaties zo goed mogelijk hun publieke omgeving en het publieke belang kunnen dienen. In 2000 ontwikkelen Denhardt en Denhardt het 'New Public Service'-model, waarbij het dienen van het maatschappelijk belang en dialoog en samenwerking met burgers als cruciale onderdelen worden gezien van het overheidsoptreden.³⁷ Gaandeweg ontwikkelt zich zo het denken volgens New Public Governance (NPG), geïnspireerd door het werk van Stephen Osborne, waardoor er meer aandacht komt voor coördinatie en samenwerking tussen publieke organisaties en coproductie van publieke organisaties met private partijen en het maatschappelijk middenveld. Centraal staat het verbeteren van de publieke dienstverlening binnen een steeds meer pluralistisch openbaar bestuur.³⁸

Via het werk van de Harvard-professor Mark Moore is het begrip 'public value' centraal te komen staan in het besturen van publieke organisaties wereldwijd. Volgens dit denkframe is het bestaan en het functioneren van overheidsorganisaties alleen te rechtvaardigen als zij doelen nastreven die de samenleving ten goede komen en die maatschappelijke meerwaarde creëren. Dat gaat vanzelfsprekend verder dan alleen de creatie van markteconomische private waarde, maar onder publieke waarde vallen ook sociale, politieke, culturele en ecologische waarde-aspecten.³⁹ Deze benadering van 'public value management' is in de afgelopen jaren sterk in opkomst in Europa en ook in Nederland.

De publieke waardebenadering vraagt dus aandacht voor andere type waarden in overheidsdienstverlening dan bedrijfsmatige, economische en meetbare waarden. In het maatschappelijk debat rondom verzelfstandiging vertaalt zich dit met name in toegenomen aandacht voor begrippen als de 'menselijke maat' en maatwerk bij uitvoeringsorganisaties. In de beleidsuitvoering is er anno 2020 een sterkere behoefte aan maatwerk en een groter belang om rekening te houden met de wensen van burgers en cliënten.⁴⁰ Een belangrijke katalysator hiervan is de kinderopvangtoeslagenaffaire, die pijnlijk aan het licht bracht hoe

³⁵ Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68, 53-68.

³⁶ Schillemans, T., & Bjørstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35.

³⁷ Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

³⁸ Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

³⁹ Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

⁴⁰ Vlist, H. van der, & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering—Fase 1—Probleemanalyse*. ABDTOPConsult.

burgers het slachtoffer kunnen worden van een overheid die onvoldoende oog heeft voor de problematiek van individuele burgers.

Een kritisch perspectief op het Nederlandse verzelfstandigingsbeleid klinkt ook door in het eindrapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten in 2012: 'Verbinding verbroken?'. Dit is een van de meest bepalende documenten in de discussies rondom verzelfstandigde overheidsorganisaties van de laatste jaren. Aanhoudende maatschappelijke discussie over de gevolgen van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid - en de consequenties hiervan voor de burger - was voor de Eerste Kamer aanleiding voor een systematische terugblik op de parlementaire besluitvorming. Het onderzoek richt zich op het gevoerde beleid, het wetgevingsproces en de parlementaire besluitvorming: een 'wetgevingsonderzoek'. De onderzoekscommissie stelt dat het nodig is om de ordening in de rijksdienst te verduidelijken, parlementaire besluitvorming te verbeteren en via een bredere weging van publieke belangen het vertrouwen van burgers in het handelen van de overheid te versterken. In het rapport wordt gesteld dat vanaf midden jaren '90 het parlement steeds kritischer wordt. Onder meer door de besluitvorming over de NS, maar ook is het parlement kritisch op de toename van het aantal zbo's waarvan niet duidelijk is hoe deze onder democratische controle vallen. Het ontbreekt beide kamers aan publiekrechtelijke kaders om greep te houden op de situatie. Het rapport schenkt nadrukkelijk aandacht aan de waarborging van publieke belangen.

Publieke verantwoording in een sterk veranderde publieke omgeving

Naast bovenstaande ontwikkelingen in het beleidsdiscours, verandert de maatschappelijke omgeving waarbinnen verzelfstandigde overheidsorganisaties hun publieke taken uitoefenen. Organisaties moeten voldoen aan toenemende publieke verwachtingen vanuit burgers en maatschappelijke belanghebbenden en zien tegelijkertijd druk en aandacht vanuit de media toenemen.⁴¹ Door groeiende eisen aan de openbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur en toegenomen mediadruk krijgt de *publieke verantwoording* van verzelfstandigde overheidsorganisaties een nieuwe dimensie. Incidenten rond uitvoering en toezicht trekken meer media-aandacht en organisaties moeten zich daardoor vaker richting media en samenleving verantwoorden. De opkomst van nieuwe media binnen het hybride medialandschap speelt daarbij een grote rol. Deze vorm van verantwoording is veelal informeler, kortcyclischer en onvoorspelbaarder van karakter dan traditionele vormen van verantwoording.⁴² Dat biedt uitdagingen, met name voor organisaties die opereren in een politiek gevoelige omgeving.⁴³ In de wetenschappelijke literatuur is er in de laatste jaren toenemende aandacht voor de politisering en de mediatisering van het werk van uitvoeringsorganisaties.⁴⁴

Waar incidenten in de uitvoering en daaruit voortvloeiende media-aandacht toe kunnen leiden, blijkt ook uit het voorlopig laatste sluitstuk in de Nederlandse discussie rond verzelfstandigde overheidsorganisaties: de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

⁴¹ Flinders, M. (2011). Daring to be a Daniel: The pathology of politicized accountability in a monitory democracy. *Administration & Society*, 43(5), 595-619.

⁴² Vanhommerig, I., & Karré, P. M. (2011). Open data en dynamische verantwoording. *Bestuurskunde*, 20(3), 44-51.

⁴³ Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, 92(3), 565-581.

Schillemans, T., & Thiel, S. van (2009). Onbekend en onbemand: Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53-72.

⁴⁴ Zie o.a.: Jacobs, S., & Schillemans, T. (2016). Media and public accountability: typology and exploration. *Policy & Politics*, 44(1), 23-40; Maggetti, M. (2012). The media accountability of independent regulatory agencies. *European Political Science Review*, 4(3), 385-408.

(TCU)⁴⁵. De commissie onderzocht problemen bij uitvoeringsorganisaties die de burger raken. Aanhoudende klachten over het CBR, de Belastingdienst en het UWV vormen de aanleiding van dit onderzoek. De commissie concludeerde dat de burger “uit beeld raakt” in de uitvoering, onder meer door “complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk.” Ook wijst de commissie erop dat Kamer en kabinet “jarenlang de uitvoering hebben verwaarloosd”. De commissie benadrukt het belang van de ‘menselijke maat’ in de uitvoering en roept op tot “overheidsdienstverlening waarin de burger weer centraal staat”.

Deze ‘ideeëngeschiedenis’ geeft een ontwikkeling weer in het denken over verzelfstandiging, de thema’s die daarin een rol spelen en wat de functie van kaders daarin kan zijn. In hoofdstuk 8 pakken we deze draad op door aan de hand van de thema’s te kijken naar de functies van kaders. In de volgende hoofdstukken staan we eerst stil bij de achtergrond, inhoud en toepassing van de verschillende individuele kaders.

⁴⁵ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer.

3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

3.1 Wat is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo)?

Zelfstandig bestuursorganen (zbo's) maken een aanzienlijk onderdeel uit van het overheidsapparaat. Met meer dan 100.000 medewerkers hebben zbo's gezamenlijk meer personeel in dienst dan het totale aantal ambtenaren bij de rijksdienst, hoewel de meerderheid van de zbo's vrij klein is.⁴⁶ Bekende grote zbo's, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), kunnen geregeld rekenen op publieke en politieke aandacht en vormen voor veel burgers het belangrijkste rechtstreekse contact met overheidsorganisaties.⁴⁷

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".⁴⁸ Niet alle bestaande zbo's vallen onder deze definitie van de Kaderwet. Sommige organisaties voldoen niet aan dit zbo-begrip, bijvoorbeeld omdat zij niet bekleed zijn met openbaar gezag. De memorie van toelichting op de Kaderwet kent verder een aantal uitzonderingen aan verzelfstandigde organisaties die niet onder de reikwijdte van de Kaderwet zijn gebracht.

De specifieke invulling van de zbo-vorm kent in de praktijk een grote diversiteit aan verschijningen. Zbo's hoeven niet per se organisaties te zijn: sommige zbo's bestaan slechts uit een bestuurder (bijvoorbeeld het Bureau Beheer Landbouwgronden) of een bestuur, raad of college (zoals het Commissariaat voor de Media), waarbij de organisatie die het uitvoerende werk doet een andere juridische organisatievorm heeft.⁴⁹ Er bestaan daarnaast zogeheten zbo-clusters, waarbij verschillende organisaties op basis van dezelfde wettelijk grondslag hun zbo-status ontleenen, zoals de grondkamers of de gerechtsdeurwaarders. Er zijn deeltijd-zbo's, waarbij de zbo-taak van de organisatie niet de primaire taak van de desbetreffende organisatie is. Verder onderscheidt de Kaderwet verschillende rechtsvormen voor zbo's (zie 3.4): met name het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's is van betekenis.

3.2 De Kaderwet zbo's

De Kaderwet zbo's (Kzbo's) bevat bepalingen die de taken en verantwoordelijkheden van zbo's voorschrijven, maar ook die van de verantwoordelijke minister. De bovenstaande zbo-

⁴⁶ Thiel, S. van (2020). *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Boom bestuurskunde, Den Haag, p. 13.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: Jacobs, S. (2013). *Media & verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties*. Dissertatie, Universiteit Utrecht. En: Thiel, S. van (2012). *Are you being served? De opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Oratie, Radboud Universiteit Nijmegen.

⁴⁸ Art. 1, Kzbo's.

⁴⁹ Van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 27-41.

definitie sluit een deel van de zbo's uit, omdat zij in dienst werken van lokale of regionale overheden of geen openbaar gezag uitoefenen. Uit de memorie van toelichting bij de Kzbo's blijkt daarnaast een aantal andere bestuursorganen uitgesloten te zijn van toepassing van de Kaderwet, zoals De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), onderwijsinstellingen als hogescholen en universiteiten, en notarissen en deurwaarders.

Doel van de Kaderwet

De totstandkoming van de Kaderwet moet vooral gezien worden in het licht van lopende discussie in met name de jaren '90 van de vorige eeuw over de 'wildgroei' aan verzelfstandigde overheidsorganisaties en onduidelijkheid en verschillen in de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties op afstand. De Kaderwet komt voort uit de onvrede over de wijze waarop in de parlementaire democratie controle plaatsvindt op deze organisaties. Volgens de memorie van toelichting op de Kaderwet heeft de bestaande variatie in het organisatierecht voor zbo's gezorgd voor "ondoorzichtigheid van dit recht, onnodige verschillen en mogelijk onbedoelde leemten in de regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen".⁵⁰ Door ondoorzichtige regelingen rondom de beperkingen van ministeriële bevoegdheden ten aanzien van zelfstandig bestuur, belemmert dit "een goede democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur".⁵¹ Zbo's dienen echter "te functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zelfstandig bestuursorgaan daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft".⁵²

Tegen deze achtergrond liggen vier doelstellingen ten grondslag aan de Kaderwet, namelijk:⁵³

- 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;
- Vergroting van het publiek inzicht in zowel het vóórkomen als functioneren van zbo's.

3.3 Achtergrond Kaderwet zbo's

Het zbo kent als organisatietype een lange geschiedenis en de term 'zelfstandig bestuursorgaan' wordt al gebezigd sinds de jaren '70 van de vorige eeuw.⁵⁴ Toch duurde het tot 2007 voordat de Kaderwet zbo's (Kzbo's) in werking trad en daarmee 'zbo's van wettelijke organisatiekaders voorziet'.⁵⁵

Voorgeschiedenis: democratische borging van verzelfstandige taken

Aan het einde van de jaren tachtig wordt een groeiend aantal bestuurstaken belegd bij verzelfstandigde overheidsorganisaties die op afstand zijn geplaatst van hun departementen. Deze organisaties voeren publieke taken uit zonder dat daarbij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is. Aangezien onduidelijk blijft hoever de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze verzelfstandigde organen precies reikt, ontvouwt zich een

⁵⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Zbo's tussen droom en werkelijkheid. Over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen*. Den Haag.

⁵⁵ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2007, 1 februari).

politiek en academisch debat over de democratische en parlementaire controle op verzelfstandigde organisaties en over de herkenbaarheid van het overheidsbestuur. In 1988 roept de Tweede Kamer middels de motie-Lauxtermann c.s. de regering op om duidelijkheid te verschaffen rondom de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen'.⁵⁶ In reactie op deze motie formuleert de regering een standpunt met daarin enkele 'toetsingspunten' die betrokken dienen te worden bij de overheveling van publieke taken naar zelfstandige bestuursorganen.⁵⁷

In 1995 verschijnt het rapport "Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid" van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer constateert dat de inrichting en vormgeving van zbo's zeer verschillend zijn geregeld dat er sprake is van een 'wildgroei' en dat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's veel tekortkomingen vertoont.⁵⁸ Het Rekenkamerrapport volgt op eerdere onderzoeken van de commissie-Scheltema (1993) en commissie-Sint (1994) die eveneens kanttekeningen plaatsen bij de onduidelijkheid rondom de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. De Tweede Kamer ziet in het Rekenkamer-rapport aanleiding om de regering opnieuw te verzoeken algemene wettelijke regels voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te brengen.⁵⁹

Wat daarop volgt, is een langzame herstelbeweging waarbij de Rijksoverheid het politieke primaat over de uitvoering wil herstellen. In 2000 volgt de indiening van een Kaderwet voor zbo's, die na een lang behandeltraject - met uitgebreide amendementen en langdurig aanhouden van de behandeling - in het najaar van 2006 wordt aangenomen door de Staten-Generaal.⁶⁰ Hoewel de Tweede Kamer in 2002 in grote meerderheid instemt met de Kaderwet, wordt het wetsvoorstel bij behandeling in de Eerste Kamer aangehouden omdat het kabinet-Balkenende I besluit de Kaderwet te heroverwegen.⁶¹ Nadat de commissie-Kohlstamm in 2005 met aanbevelingen komt over het zbo-beleid van de Rijksoverheid, streeft het kabinet naar duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's en vermindering van de veelvormigheid in de relaties tussen ministers en zbo's.⁶² Minister Pechtold (Bestuurlijke Vernieuwing) verzoekt de Eerste Kamer de behandeling van de Kaderwet weer voort te zetten en deze stemt op 31 oktober 2006 in met het wetsvoorstel. Per 1 februari 2007 treedt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in werking.

Implementatie Kzbo's

Zodra de Kzbo's op 1 februari 2007 in werking treedt, begint een grootschalig implementatietraject van de nieuwe wettelijke kaders. In die periode moet voor ieder bestaand zbo bepaald worden of deze onder de Kaderwet valt of niet. Het uitgangspunt is daarbij om de Kaderwet zo volledig mogelijk van toepassing te laten zijn voor bestaande organisaties, tenzij er specifieke gronden zijn om af te wijken. Daarbij geldt het principe "comply or explain": afwijkingen in de governance van individuele zbo's op de Kaderwet dienen goed gemotiveerd te worden. Bij invoering van de Kzbo's is aanvankelijk geen harde

⁵⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 200 VII, nr. 43.

⁵⁷ Kamerstukken II 1988/89, 20 800 VII, nr. 9.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.

⁵⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 4.

⁶⁰ Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma, Den Haag, hfst. 2.

⁶¹ Kamerstukken I 2006/07, 27 426, G.

⁶² Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20.

termijn gesteld voor het onder de reikwijdte van de Kaderwet brengen van bestaande zbo's. Voor nieuwe en aangekondigde zbo's is de Kaderwet rechtstreeks van toepassing.

Op nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer wordt –door een amendement op de Kaderwet – afgesproken dat verantwoordelijke bewindspersonen voor januari 2008 laten weten aan beide Kamers van de Staten-Generaal welke zbo's binnen hun departement onder de werking van de Kaderwet worden gebracht, op welke termijn dit zal gebeuren en (indien van toepassing) op welke artikelen uit de Kaderwet zal worden afgeweken en hoe deze afwijkingen gemotiveerd worden.⁶³ De departementen worden daarbij van advies voorzien van een Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, dat in opdracht van het ministerie van BZK de departementen van individueel advies voorziet over de implementatie en toepassing van de Kaderwet bij de voor hen verzelfstandigde organisatieonderdelen. Een overzicht van de resultaten van deze operatie is niet als zodanig voorhanden.

3.4 Toepassing Kaderwet zbo's

Toepassingsbereik

Als een zbo openbaar gezag uitoefent, is in beginsel de Kaderwet zbo's van toepassing.⁶⁴ De Kaderwet vormt dan samen met de instellingswet van het zbo het raamwerk waarbinnen het parlement de minister ter verantwoording kan roepen. In specifieke wetgeving kan worden afgeweken van de Kaderwet of onderdelen uit de Kaderwet op een bepaald zbo, of kan juist worden voorzien in aanvullende regelgeving. De Kaderwet is niet van toepassing op alle zelfstandige bestuursorganen: "de Kaderwet is van toepassing op die instellingen waarvoor niet alleen geldt dat ze aan de in de Kaderwet gegeven definitie voldoen, maar bovendien dat zij bij de regeling waarin zij met openbaar gezag worden bekleed uitdrukkelijk worden aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet van toepassing is."⁶⁵

Instellingsmotieven voor zbo's: ontwikkeling van het beleid

De Kaderwet omschrijft drie mogelijke motieven voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien 1) "er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van *specifieke deskundigheid*; 2) "er sprake is van *strikt regelgebonden uitvoering* in een groot aantal individuele gevallen; of 3) "*participatie van maatschappelijke organisaties* in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht."⁶⁶ Inmiddels is kabinetsbeleid dat nog slechts het eerste motief wordt gehanteerd – de andere twee motieven worden niet langer als valide instellingsgronden voor zbo's beschouwd.

Al tijdens de parlementaire behandeling van de instelling van de Kzbo's ontstaat discussie over de precieze interpretatie van de instellingsmotieven voor zbo's, zoals deze in artikel 3 van de Kzbo's zijn vastgelegd. Gedurende het behandelingstraject van de Kzbo's in de Eerste Kamer adviseert de commissie-Kohnstamm in 2004 in haar rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* om terughoudend te zijn met de toepassing van de organisatievorm

⁶³ Dit amendement heeft haar uitwerking gekregen in het inmiddels vervallen artikel 42 van de Kaderwet zbo's.

⁶⁴ Art. 2, Kzbo's.

⁶⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

⁶⁶ Art. 3, Kzbo's.

van zbo's.⁶⁷ In reactie op dit rapport schrijft minister Pechtold (*Bestuurlijke Vernieuwing*) in een Kamerbrief dat het kabinet heeft besloten de behandeling van het huidige conceptvoorstel van de Kaderwet in de Eerste Kamer voort te zetten, maar dat het kabinet daarbij nadrukkelijk kiest voor een "restrictieve interpretatie" van de instellingsmotieven uit het wetsvoorstel.⁶⁸ Dit heeft als consequentie voor de invulling van de instellingsmotieven uit de Kzbo's dat:

- Het 'onafhankelijkheidsmotief' valide blijft onder de restrictie dat het zo wordt begrepen dat de taken worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien;
- Er geen voorstellen voor verzelfstandiging worden gedaan op basis van het 'motief van regelgebonden uitvoering'
- Het 'participatiemotief' alleen wordt gehanteerd als is voldaan aan een aantal randvoorwaarden.

Deze restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven dient te worden gehanteerd bij nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen en bij de doorlichting van bestaande ZBO's. Volgens het kabinet biedt de Kaderwet ruimte voor deze toepassing van een aangescherpte interpretatie van de drie (en feitelijk twee) instellingsmotieven en zou met het intrekken of aanpassen van de Kaderwet veel tijd verloren gaan.

Bij de implementatie van de Kaderwet wordt deze restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven overgenomen door het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's van het ministerie van BZK, dat alle departementen adviseert over het onderbrengen van hun afzonderlijke zbo's onder de nieuwe Kaderwet. Zo benadrukt het Begeleidingsteam dat "voor instelling van een zbo een deugdelijk en ondubbelzinnig instellingsmotief noodzakelijk is", omdat inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid vraagt om een zeer goede onderbouwing. Het begeleidingsteam stelt: "óf er is de noodzaak van onafhankelijkheid (van de minister), óf er is de wenselijkheid van een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van andere (maatschappelijke) partijen, óf er is reden de minister te ontlasten van uitvoeringsbeslissingen waarbij beleidsmatige overwegingen en dus het gebruik van discretionaire bevoegdheden geen rol kunnen en mogen spelen".⁶⁹

Volgens het Begeleidingsteam is er geen noodzaak om op grond van het motief "regelgebonden uitvoering" te kiezen voor uitvoering van overheidstaken door een zelfstandig bestuursorgaan. Deze aanbevelingen van het Begeleidingsteam worden overgenomen door het kabinet-Balkenende IV.⁷⁰ Het instellingsmotief "regelgebonden uitvoering" blijft daarmee in de Kzbo's bestaan, maar wordt niet meer toegepast voor het instellen van een (nieuw) zbo. De andere motieven worden alleen nog restrictief toegepast.

Actueel beleid

De terughoudendheid met betrekking tot deze instellingsmotieven wordt benadrukt in het huidige zbo-beleid. Onder het tweede Kabinet-Rutte (VVD en PvdA) wordt het zbo-beleid van de Rijksoverheid herzien. In het Regeerakkoord van kabinet-Rutte II wordt opnieuw tegen het licht gehouden of de zbo-status nog wenselijk is als organisatievorm bij de uitoefening van

⁶⁷ Commissie-Kohnstamm, 2004. *De herkenbare staat. Investeren in één overheid*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004 (1).

⁶⁸ Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20.

⁶⁹ Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2005). *Zbo's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's*.

⁷⁰ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 2.

publieke taken.⁷¹ Het nieuwe uitgangspunt in het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet het standpunt “agentschap, tenzij”. Concreet betekent dit dat het kabinet ernaar streeft om geen nieuwe zbo's op te richten. Publieke taken die verzelfstandigd moeten worden vallen idealiter onder de ministeriële verantwoordelijkheid door deze te organiseren bij agentschappen of dienstonderdelen.⁷²

In 2014 stuurt minister Blok (Wonen en Rijksdienst) de Tweede en Eerste Kamer een notitie om de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's te verduidelijken.⁷³ Hierin benadrukt hij dat het algemene uitgangspunt is dat de minister niet verantwoordelijk kan zijn voor de manier waarop zbo's invulling geven aan hun taken en bevoegdheden, maar wel verantwoordelijk is voor de taken en bevoegdheden die aan hem zelf in de wet zijn toebedeeld met betrekking tot zbo's. De ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo kan worden afgeleid uit de bevoegdheden die aan een minister zijn toebedeeld in de wetgeving. Volgens de notitie volgt uit de Kaderwet dat de minister zich slechts behoort te bemoeien met de concrete gang van zaken in een zbo voor zover de wet hem daartoe bevoegdheden geeft, en dat hij daarbuiten niet politiek verantwoordelijk is. De Kaderwet zbo's biedt daarbij het meest gebruikelijke instrumentarium voor de invulling van het toezicht op en sturing van zbo's. De minister geeft aan dat in specifieke wetgeving kan worden bepaald dat sommige instrumenten niet van toepassing zijn op een bepaald zbo, waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid (verder) wordt beperkt. Daarnaast kan specifieke wetgeving voorzien in een aanvullende arrangementen op de Kaderwet.

Verschillen in juridische status

De Kzbo's omvat bepalingen die van toepassing zijn op alle zbo's, maar ook hoofdstukken waarvan het toepassingsbereik afhankelijk is van de juridische status van het zbo.

Juridische status	Specifieke delen Kaderwet van toepassing
Publiekrechtelijk vormgegeven zbo's	- Hoofdstuk 2 - Hoofdstuk 4 afdeling 1
Publiekrechtelijk vormgegeven zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat	- Hoofdstuk 4 afdeling 2
Privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen	- Hoofdstuk 4 afdeling 3

Het verschil in toepassingsbereik omvat vooral bepalingen over financieel beheer. Hierbij gelden de volgende overwegingen:

- Voor **publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de Staat** zijn geen bepalingen over beheer, uitvoering en verantwoording van begroting noodzakelijk, omdat hun financiën lopen via de begroting van het ministerie en vallen onder de Comptabiliteitswet.
- **Privaatrechtelijke zbo's** voeren naast hun publieke taak vaak ook marktactiviteiten uit “die geheel voor hun eigen rekening en verantwoording blijven en waarover publieke verantwoording niet nodig is en ook niet in redelijkheid gevraagd kan worden.”⁷⁴ Voor

⁷¹ Regeerakkoord VVD – PvdA (2012), Bruggen slaan. 29 oktober 2012.

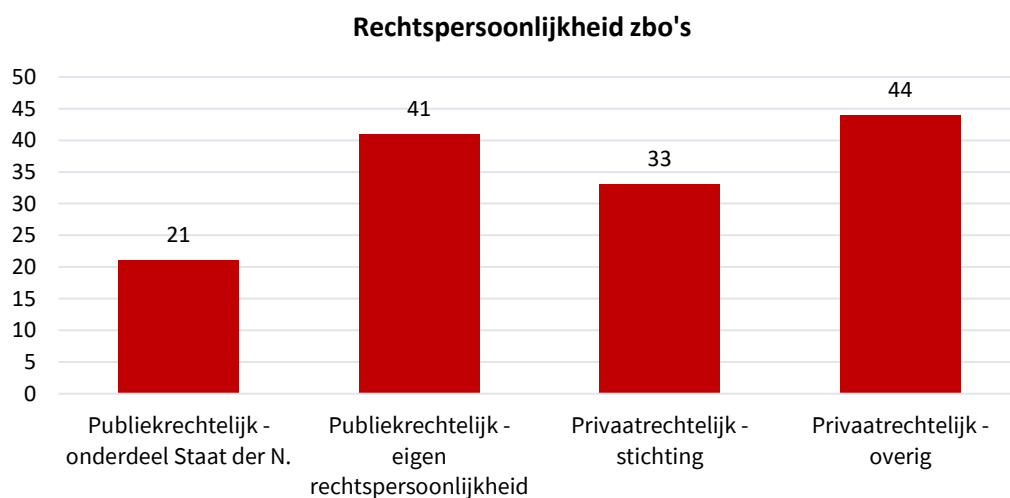
⁷² Regeerakkoord VVD – PvdA (2012), Bruggen slaan. 29 oktober 2012.

⁷³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen*.

⁷⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

deze zbo's zijn bepalingen omtrent onder meer het opstellen van begrotingen niet van toepassing. Er zijn grote verschillen tussen privaatrechtelijke zbo's, en die verschillen hebben invloed op de mate waarin een minister zich met de zbo moet bezighouden. Daarom omvat de Kzbo's minder bepalingen omtrent financieel beheer voor privaatrechtelijke zbo's; daarmee wordt meer overgelaten aan de bijzondere wet. Daarnaast geldt dat wanneer privaatrechtelijke zbo's vanuit de rijksbegroting financiering ontvangen, de Awb (titel 4.2 aangaande subsidies) van toepassing is; voor die zbo's gelden de bepalingen omtrent financieel beheer uit de Kzbo's *niet*. De Kzbo's gaat ervan uit dat de Awb in dergelijke gevallen voldoende mogelijkheden biedt aan de minister om financieel toezicht te houden. Wanneer een privaatrechtelijke zbo echter *uitsluitend* publieke taken uitvoert en dus vanuit publieke middelen wordt bekostigd, valt deze op gebied van financieel beheer onder de bepalingen van die van toepassing zijn op publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid.⁷⁵

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de aantallen zbo's met verschillende juridische posities.⁷⁶



Het feitelijke toepassingsbereik van de Kaderwet op zbo's is altijd een veelbesproken onderwerp geweest. Al in de aanloop naar de Kaderwet werd het debat rondom zbo's gekenmerkt door een tegenstelling tussen 'uniformisten', die pleiten voor meer eenheid en uniformiteit in regelingen rondom zbo's, en 'pluralisten' die de verscheidenheid en diversiteit van zbo's benadrukken en daarom pleiten voor maatwerk in de toepassing van de kaders.⁷⁷ De Kaderwet biedt wettelijke mogelijkheden om af te wijken van bepalingen uit de kaders of om de Kaderwet geheel niet van toepassing te laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan. Desondanks had het kabinet met de invoering van de Kaderwet de ambitie om de kaders volledig van toepassing te laten zijn op in elk geval 75 procent van alle zbo's. De eerste wettelijke evaluatie in 2012 bracht in beeld in welke mate de Kzbo's vijf jaar na haar invoering van toepassing was op zbo's. De Algemene Rekenkamer was in datzelfde jaar kritisch over de reikwijdte en implementatie van de kaders en constateerde dat de regering haar ambities niet had waargemaakt. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat er zowel bij sommige

⁷⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

⁷⁶ Op basis van het zbo-register van Rijksoverheid (afzonderlijke zbo's en zbo-clusters, excl. onderdelen van clusters). Peildatum: 1 november 2020.

⁷⁷ Van Thiel, S. (2001b). Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, 55(2), 189-193.

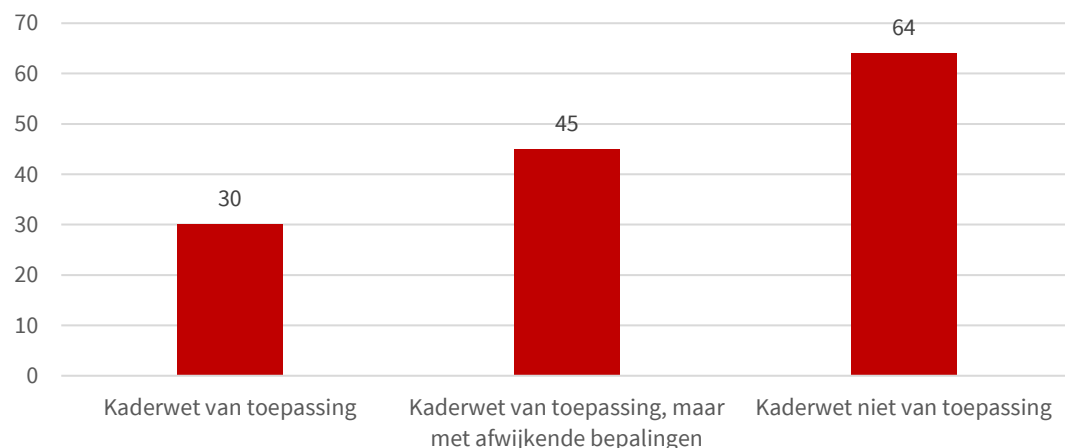
ministeries als bij zelfstandig bestuursorganen weerstand bestond tegen invoering van de kaders.⁷⁸

Huidige afwijkingen op de Kaderwet

Op basis van het zbo-register van de Rijksoverheid, blijkt dat een groot deel van de organisaties in het register niet onder de Kaderwet valt.⁷⁹ Hoewel er altijd veel discussie over precieze tellingen van het aantal zbo's is⁸⁰, blijkt uit initiële inventarisatie dat in 2020 de Kaderwet van kracht is op 75 van de 139 organisaties, 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 Kzbo's. Dit komt ook grotendeels omdat het zbo-register ook zbo's omvat die niet onder de zbo-definitie van de Kaderwet vallen. Vaak betreft dit zbo's die geen openbaar gezag voeren en die daardoor niet onder de reikwijdte van de Kaderwet vallen. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer of de NPO (Nederlandse Publieke Omroep). Voor de organisaties waar de Kaderwet wel van toepassing is, gelden afwijkende bepalingen voor 45 van deze zbo's. Op een kleiner deel van de zbo's, namelijk 30 organen, is de Kaderwet volledig en zonder afwijking van toepassing. Van de zbo's die onder de Kaderwet zijn gesteld, is kortom voor 40 procent de Kaderwet volledig en zonder afwijkingen van toepassing.⁸¹

Kaderwet zbo's - toepassingsbereik in de praktijk



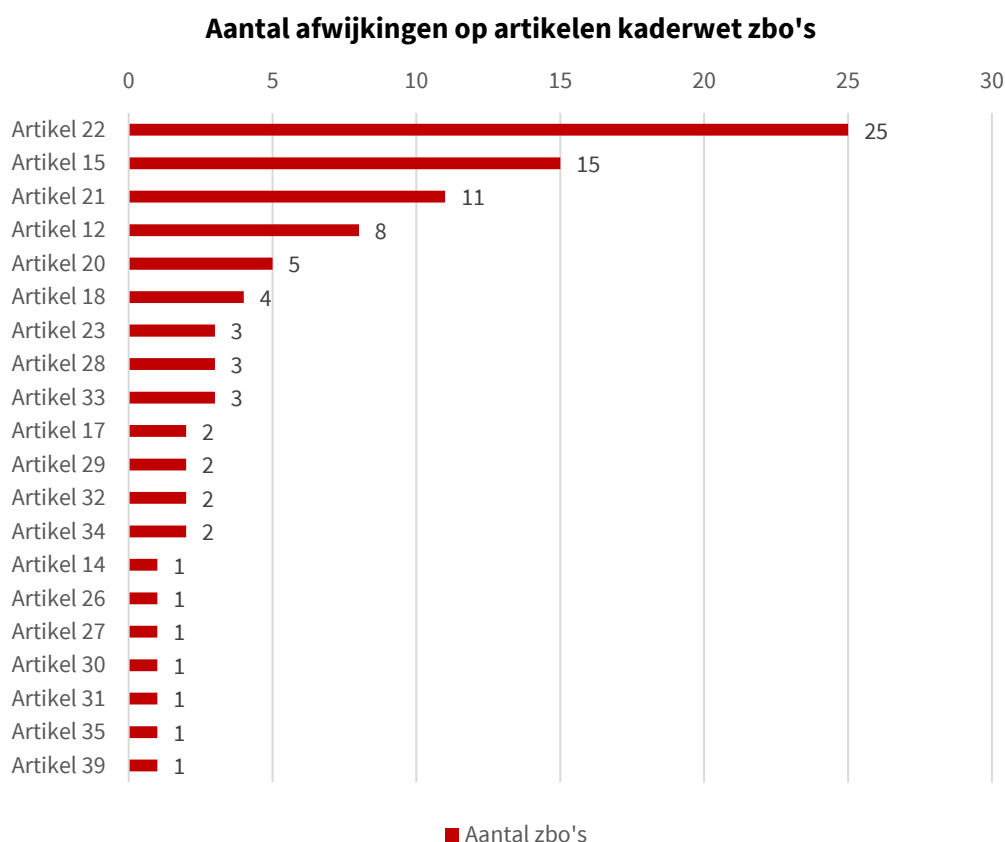
⁷⁸ Overman, S., Van Thiel, S., & Lafarge, F. (2014). Resisting governmental control: how semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordination. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 172-192.

⁷⁹ Incl. zbo-clusters, uitgezonderd afzonderlijke onderdelen van clusters.

⁸⁰ Van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*, 44(1), 27-41.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001003>

⁸¹ Cijfers op basis van zbo-register (peildatum 1 november 2020).

Van sommige bepalingen uit de Kzbo's wordt vaker afgeweken door organisaties dan voor andere bepalingen. Onderstaande figuur vat dit samen.



Het huidige beeld komt overeen met de eerdere twee evaluaties van de Kaderwet. Van de artikelen waar toen het meest van werd afgeweken, wordt nu ook nog steeds het vaakst – althans formeel bekend – afgeweken. Het meest wordt afgeweken van artikel 22 uit de Kzbo's, dat de ministeriële bevoegdheid regelt om besluiten van een zbo te vernietigen. Voor 25 zbo's is dit kader niet van toepassing. Uit de eerste evaluatie uit 2012 blijkt dat van dit artikel in de regel wordt afgeweken om de onafhankelijkheid van het zbo te waarborgen (bij die zbo's die zijn ingesteld op basis van het motief van onafhankelijkheid in oordeelsvorming).

Ook wordt vaak van artikel 15 uit de Kzbo's afgeweken: deze afwijking stelt privaatrechtelijke zbo's in staat om een eigen arbeidsovereenkomst voor haar medewerkers te voeren. Bij de eerdere wettelijke zbo-evaluaties kwam ook al naar voren dat van deze twee bepalingen het meest werd afgeweken. Dit is consistent met het beeld uit de eerste evaluatie uit 2012, toen werd geconstateerd dat van artikel 15 vooral werd afgeweken om meer flexibel in te spelen op het werkaanbod en arbeidsovereenkomsten meer aan te laten sluiten bij vergelijkbare sectoren uit het oogpunt van concurrentie met de arbeidsmarkt. Deze afwijkingen komen met name voor bij zbo's met onafhankelijkheid als instellingsmotief. Uit de tweede evaluatie in 2018 blijkt dat afwijkingen op deze twee bepalingen uit de Kzbo's voldoende worden gemotiveerd in de instellingswet en dat het parlement met deze afwijkingen steeds akkoord is gegaan.

Daarnaast blijkt dat in meerdere gevallen ook wordt afgeweken van de artikelen 12 (met betrekking tot de ministeriële bevoegdheid ten aanzien van benoemingen en schorsingen) en 21 (met betrekking tot het vaststellen van beleidsregels door de minister) uit de Kzbo's. Van

overige bepalingen wordt niet of slechts sporadisch afgeweken door zbo's. Onderstaande figuur laat zien van welke artikelen in de Kaderwet (horizontale as) formeel bekend is dat er van wordt afgeweken door specifieke zbo's.

Rechtspersonen met een wettelijke taak en de Comptabiliteitswet

De categorie zbo's overlapt met die van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's): de meeste zbo's zijn ook RWT, maar de categorie RWT's is wel veel ruimer dan enkel zbo's (ook bijvoorbeeld scholen zijn RWT). Voor RWT's zijn diverse bepalingen opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 (art. 6.1 lid c). Dit betreft bepalingen over de wijze waarop ministers toezicht kunnen houden op RWT's (artikelen 6.2 t/m 6.6). Voor zbo's die óók RWT zijn, bestaat er dus toezichtsinstrumentarium voor de minister buiten dat wat in de Kaderwet zbo's is bepaald. Zoals benoemd in paragraaf 1.2 hierboven betrekken we de Comptabiliteitswet niet in deze evaluatie; wel is het goed om zicht te houden op waar de Kaderwet zbo's en de Comptabiliteitswet elkaar aanvullen of wellicht overlappen.

Laatste stand van zaken rond het zbo-beleid: in- en aanvullingen van de Kaderwet zbo's

Onder het tweede kabinet-Rutte krijgt het zbo-beleid twee doelstellingen.⁸² In de eerste plaats moet het zbo-beleid bijdragen aan meer transparantie voor het parlement en transparantere verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken. Dit vraagt volgens minister Blok (Wonen en Rijksdienst) om beperking van het aantal zbo's en het zoveel mogelijk uitvoeren van publieke taken van het Rijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is standaardisatie van de bevoegdheden van de minister nodig: 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.

Over de toepassing van de instellingsmotieven, zoals die voortvloeien uit de Kaderwet, schrijft minister Blok dat deze instellingscriteria "noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden voor een zbo-status" zijn. 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.

Daarnaast is het tweede doel van het zbo-beleid om bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen alle uitvoeringsorganisaties op rijksniveau, waarbij de zelfstandigheid van zbo's geen onnodige belemmering vormt. Deze doelstelling is vooral actueel sinds er wordt gewerkt aan een rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Doordat afzonderlijke onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van infrastructurele voorzieningen, zal het Rijk meer als "één concern" functioneren.

3.5 Circulaire governance ten aanzien van zbo's

Achtergrond Circulaire

De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' geeft handvatten voor departementen om de rollen van 'eigenaar' en 'opdrachtgever' praktisch in te vullen. De Circulaire kwam in 2015 tot stand na een toezegging van de minister van Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer om, in samenwerking met de minister van Financiën, het beleid ten aanzien van de

⁸² Kamerstukken II 2013/2014, 25 268, nr. 83.

governance van zbo's nader uit te werken in de vorm van een handreiking.⁸³ Volgens de Circulaire is er noodzaak voor een duidelijkere aansturing van zbo's en duidelijkheid rond het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. De Circulaire geeft daarbij concreet 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) of in elk geval te onderscheiden (in het geval van kleinere zbo's).⁸⁴

Het driehoekssturingsmodel uit de Circulaire is gebaseerd op de regeling agentschappen. Met de circulaire is dit model ook geïntroduceerd voor zbo's. Hierin is kruisbestuiving zichtbaar tussen de regeling agentschappen en de kaders voor zbo's. Wel zijn er verschillen tussen de specifieke uitwerking: in de regeling agentschappen is het driehoekssturingsmodel beknopt beschreven (in art. 9-12). De circulaire gaat uitvoeriger in op de drie rollen en benoemt uitgebreider de bijbehorende verantwoordelijkheden. Verder gaat de circulaire in op de opties voor het instellen van een Audit Committee, raden van toezicht, en raden van advies.

Doelstelling van de Circulaire

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."⁸⁵ In de circulaire staan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister centraal, in de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Het zbo is de opdrachtnemer. De circulaire moet uitwerking krijgen in (al dan niet nieuwe) werkafspraken binnen het departement en tussen departement en zbo. Ieder departement wordt aanbevolen om in overleg met het zbo werkafspraken te maken die recht doen aan de onderlinge verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en -nemer. Hiermee ontstaat een beschrijving van de governance relatie tussen ministerie en zbo, waarin rekening kan worden gehouden met eventuele afwijkingen op bepaalde artikelen van de Kaderwet die in de instellingswet zijn vastgelegd.

De circulaire geeft de handvatten voor departementen om deze twee rollen praktisch in te vullen. Het betekent geen verandering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister ten opzichte van zbo's. De ministers en staatssecretarissen zijn verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op zbo's. Onderling maken zbo's en ministers nadere werkafspraken, waarin invulling wordt gegeven aan de sturing en het toezicht en waarmee de minister de handvatten krijgt om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken.

3.6 Toepassing Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

Met de Circulaire heeft het kabinet tot doel gehad om departementen handvatten te bieden voor het uitvoeren van haar rollen als eigenaar en opdrachtgever van zbo's. De circulaire moest zijn nadere uitwerking krijgen in de vorm van (nieuwe) werkafspraken tussen ministeries en zbo's. Er is voor departementen daarbij ruimte gelaten voor de precieze invulling van het eigenaarschap en opdrachtgeverschap in de verhouding tussen ministeries en zbo's. De aanbeveling vanuit de Circulaire is aan ieder departement om in overleg met het

⁸³ Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (2015).

⁸⁴ Kamerstukken II, 2013-2014 TK 25 268, nr. 83.

⁸⁵ Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (2015).

zbo een (toezicht)arrangement in te richten, dat recht doet aan de onderlinge verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en –nemer, zodat er een complete beschrijving van de governancerelatie tussen ministerie en zbo bestaat.

De implementatie en toepassing van de circulaire komt aan bod in de tweede wettelijke evaluatie van de Kzbo's in 2018. Eind 2016 was de implementatie van de circulaire al in vergevorderd stadium. Desalniettemin bleek uit een inventarisatie dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever nog niet op ieder ministerie gescheiden waren en op het in de circulaire aanbevolen niveau waren belegd. De invulling van werkafspraken sloot ook nog niet helemaal aan bij de aanbevelingen in de circulaire, bijvoorbeeld rondom het opstellen en gebruik van prestatie-indicatoren. Voor grotere zbo's (naar fte) en zbo's met 'regelgebonden uitvoering' als instellingsmotief wordt op deze punten vaker aangesloten bij de circulaire dan voor zbo's met 'onafhankelijkheid' als instellingsmotief. Een aantal zbo's bleek in 2016 ook helemaal niet op de hoogte te zijn van het bestaan van de circulaire.

Doorwerking circulaire in departementale governancearrangementen

Door alle departementen met een sturingsrelatie met zbo's zijn werkafspraken gemaakt over de invulling van de governance, sturing en toezicht. Voor verreweg de meeste departementen geldt dat op departementaal niveau een visiedocument is opgesteld waarin wordt ingegaan op de invulling van het departement aan het eigenaarschap van zelfstandige bestuursorganen en de goede werking van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-zbo. Het ministerie van Financiën kent geen formele departementale toezichtsvisie en heeft als enige departement afzonderlijke toezichtsarrangementen opgesteld voor haar individuele zbo's.

Het toepassingsbereik van deze arrangementen blijkt sterk te verschillen. Voor sommige departementen geldt dat er een specifieke governancevisie is ten aanzien van zbo's, bij andere departementen hebben visiedocumenten betrekking op een groter geheel aan op afstand geplaatste organisaties, zoals agentschappen, stichtingen en (overige) rwt's. Sommige departementen onderscheiden een toezichtsvisie op zbo's van een sturingsvisie op zbo's.

De meeste departementen hebben na de invoering van de Circulaire uit 2015 hun werkafspraken met zbo's geactualiseerd. Voor een tweetal departementen – Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat – geldt dat er na implementatie van de Circulaire geen herziening van werkafspraken heeft plaatsgevonden en dat de werkafspraken die gehanteerd worden nog dezelfde zijn als vóór de Circulaire.

Departement	Werkafspraken en arrangementen op departementaal niveau
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	— Hanteert een visiedocument op departementaal niveau over het toezicht op zbo's/rwt's en stichtingen uit 2013
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	— Hanteert het visiedocument van voormalige ministerie van EZ op departementaal niveau over het toezicht op zbo's/rwt's, stichtingen en overige externe organisaties uit 2014
Ministerie van Financiën (FIN)	— Heeft toezichtsarrangementen en controleprotocollen op het niveau van individuele verzelfstandigde organisaties

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)	— Hanteert een visiedocument op departementaal niveau over de invulling van het eigenaarschap van zbo's uit 2018
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	— Hanteert het visiedocument van voormalige ministerie van EZ op departementaal niveau over het toezicht op zbo's/rwt's, stichtingen en overige externe organisaties uit 2014 — Heeft op departementaal niveau het driehoeksmodel en de sturing uitgewerkt in een nota voor zbo's en agentschappen in 2018
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	— Hanteert een visiedocument op departementaal niveau over het toezicht op diensten, agentschappen en zbo's uit 2019
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	— Hanteert een visiedocument op departementaal niveau over het toezicht specifiek op (verschillende typen) zbo's uit 2019
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	— Hanteert een sturingsvisie op departementaal niveau voor zbo's uit 2016 — Hanteert een toezichtbeleid op departementaal niveau op zbo's uit 2017
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	— Hanteert een governance model op departementaal niveau voor concernorganisaties (inspecties, diensten, agentschappen, raden, planbureau, en publiekrechtelijke zbo's) uit 2018

4 Regeling agentschappen

4.1 Wat zijn agentschappen?

Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries die zelfstandig en tegen betaling producten of diensten leveren aan organisaties binnen het Rijk. Voorbeelden van agentschappen zijn Rijkswaterstaat (RWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Het agentschapsmodel is een vorm van *interne* verzelfstandiging.⁸⁶ Dit betekent dat agentschappen onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat, maar een afwijkend financieel beheer mogen voeren, met name door gebruik te maken van een baten-lastenadministratie. Omdat niet alle agentschappen een baten-lasten-administratie voeren, bestaan er twee soorten agentschappen: verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen⁸⁷. In paragraaf 4.3 gaan we hier verder op in.

Interne verzelfstandiging impliceert ook dat voor agentschappen, anders dan voor zbo's, de volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Het agentschapsbeleid wordt gecoördineerd door het ministerie van Financiën.

Agentschappen werken zelfstandig en doelmatig

Het agentschapsmodel is in het leven geroepen om doelmatigheid van de uitvoering te bevorderen; de bedoeling was dat agentschappen dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten of betere kwaliteit tegen gelijke kosten leveren.

Een belangrijk kenmerk van agentschappen is dat zij een hogere mate van operationele zelfstandigheid genieten ten opzichte van de reguliere dienstonderdelen van een departement. De zelfstandigheid van agentschappen houdt onder meer in dat deze organisaties werken met een eigen financiële administratie. Zo zou een hogere mate van kostenbewustzijn moeten ontstaan. Dit kostenbewustzijn hangt samen met het resultaat-gerichte sturingsmodel van agentschappen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer maken samen afspraken over (kwantificeerbare) prestaties, kwaliteit, kosten en risico's.⁸⁸

4.2 De Regeling agentschappen

De huidige Regeling agentschappen bevat de voorwaarden waaraan een agentschap moet voldoen. Belangrijke voorwaarden in deze regeling zijn:

- een minimale budgettaire omvang: van 50 miljoen euro omzet per jaar;

⁸⁶ Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017

⁸⁷ Het baten-lastenstelsel is een financieel-administratief stelsel waarbij ontvangsten en uitgaven voor geleverde of ontvangen diensten worden verantwoord in het jaar waarin de dienst geleverd of ontvangen is. Kosten en baten worden zo toegerekend aan de periode waarop ze betrekking hebben.

Bij het verplichtingen-kasstelsel worden de ontvangsten en uitgaven voor geleverde of ontvangen diensten verantwoord in het jaar waarin de aangevane of ontstane financiële verplichting is ontstaan. Deze worden dan opgenomen als de kasuitgaven- of ontvangsten in dat jaar.

⁸⁸ Ibid.

- een resultaatgericht sturingsmodel: nadruk op te leveren producten of diensten (in een convenant tussen eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever ligt besloten waaruit de werken van een agentschap blijkt en zijn de drie rollen vastgelegd);
- doelmatigheid: agentschappen zijn nadrukkelijk gericht op het goed tot uitvoering brengen van beleid, waarbij met name de focus wordt gelegd op de financiële component. De doeltreffendheid en maatschappelijke relevantie zijn in eerste instantie vragen voor de beleidsdirecties van een ministerie. Agentschappen werken hierom met indicatoren die iets zeggen over de prijs en de kwaliteit;
- bekostiging op basis van prestaties: financiering geschiedt in beginsel op basis van geleverde producten ($p \times q$). Minder directe vormen van financiering zijn ook mogelijk wanneer de diensten of producten niet homogeen zijn en prestaties minder makkelijk te meten zijn⁸⁹;
- Financieel beheer: het agentschap moet voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kunnen blijven garanderen.

De artikelen van de Regeling agentschappen besteden aandacht aan de instellingsvoorwaarden; de verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer; financiering en bekostiging; administratie en verslaglegging; en toezicht- en systeemverantwoordelijkheid.

Doel Regeling agentschappen

De toelichting op de regeling agentschappen stelt: "Het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen het Rijk." Daarbij ligt focus van doelmatigheid op een doelmatige *uitvoering* - de term 'bedrijfsvoering' moet hierbij dus niet te beperkt worden opgevat. In de toelichting op de Regeling agentschappen wordt ook benoemd dat het belangrijkste kenmerk van agentschappen zelfstandigheid is. De regeling definieert zelfstandigheid als: "het hebben van een eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te kunnen nemen omtrent de uitvoering."⁹⁰

Tegen de achtergrond van deze overkoepelende doelstelling kan de regeling agentschappen worden gezien als het geheel van de instellings- en randvoorwaarden om die doelmatige uitvoering mogelijk te maken. Die randvoorwaarden zijn in te delen in drie hoofdcategorieën.

1. Agentschappen kennen een structuur van productsturing en bekostiging op basis van (integrale) tarieven. Zo moeten agentschappen goed inzicht hebben in hun kosten. Zo wordt het voor agentschappen mogelijk om op kosten te sturen, waardoor er met dit instrument een doelmatigheidsprikkel gecreëerd wordt;
2. Agentschappen worden aangestuurd via een resultaatgericht sturingsmodel met drie rollen. In de toelichting op de regeling agentschap staat vermeld dat het resultaatgericht sturingsmodel "zo is ingericht dat er voor alle partijen prikkels bestaan die stimuleren tot doelmatig handelen";
3. Agentschappen hebben de ruimte voor afwijkend financieel beheer. Dit is onderdeel van hun zelfstandige positie. Om die zelfstandigheid in de praktijk te kunnen brengen, kunnen agentschappen gebruik maken van specifieke financiële faciliteiten. Zoals het gebruik van een baten-lastenadministratie en de mogelijkheid om een eigen vermogen op te bouwen. Ook die zijn te zien als doelmatigheidsprikkels, omdat deze ook de verantwoordelijkheid voor de eigen financiën impliceren.

⁸⁹ De MvT stelt dat een agentschap de relatie tussen inputs en outputs inzichtelijk moet maken. Dit hoeft niet per definitie te betekenen dat er wordt gekozen voor pxq -financiering.

⁹⁰ Staatscourant 4 december 2017, Nr. 69103

4.3 Achtergrond Regeling agentschappen

Verder bouwen aan beheer: introductie agentschapsmodel

In het regeerakkoord 1989 werd een impuls gegeven aan de reorganisatie van de rijksdienst. Er werd ingezet op het scheiden van beleid en uitvoering. De Tweede Kamer vroeg expliciet aandacht voor het beheersregime in de rijksdienst, waardoor het kabinet besloot tot een heroverwegingsonderzoek. Daarmee moest een antwoord komen op de wenselijkheid van differentiatie van beheersregels in de rijksdienst, in het bijzonder de financiële beheersregels. Het toenmalige beheersregime voor de gehele rijksdienst kende meerdere knelpunten die een doelmatige uitvoering in de weg stonden:

- Het ontbreken van de mogelijkheid om budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsjaren;
- Het ontbreken van de mogelijkheid om de kosten van investeringen te spreiden over meerdere jaren;
- Het ontbreken van een leenbevoegdheid; en
- Het feit dat in de uitvoering onvoldoende prikkels werden ervaren tot efficiënt werken.

Geleidelijk ontwikkelde zich een meer resultaatgerichte visie op de besturing van organisaties. In het rapport 'Verder bouwen aan beheer' (1991) worden daarom aanbevelingen gedaan om voor de gehele rijksdienst de beheersregels en het begrotingsproces aan te passen ten behoeve van een optimale bedrijfsvoering.

In het rapport werd genoemd dat de voorgestelde aanpassingen voor sommige diensten niet voldoende zullen zijn om een optimale bedrijfsvoering te bereiken. Daarvoor moesten, zo stelde het rapport, verdergaande speciale beheersregels gecreëerd worden. De aanbeveling luidde dat een speciaal beheersregime ontwikkeld kon worden via de constructie van een agentschap; een vorm van interne verzelfstandiging.

Ontwikkeling agentschapsmodel 1990-2000

In 1994 werd de organisatievorm agentschap in de praktijk gebracht. Het rapport 'Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997' (1998) bevatte de eerste rijksbrede evaluatie van de agentschapsconstructie. Daaruit bleek grotendeels dat het resultaatgerichte management van agentschappen bijdraagt aan doelmatiger werken.⁹¹ Het agentschapsmodel vormde volgens de evaluatie een alternatief voor externe vormen van verzelfstandiging en privatisering, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid en sturing beter gewaarborgd blijft.

In de eerste evaluatie werd een voorstel gedaan om de drie instellingsvoorwaarden voor agentschappen uit 1991 te preciseren. Deze voorwaarden luiden dat de producten en diensten van een agentschap meetbaar moeten zijn; dat er sprake moet zijn van een goedkeurende accountantsverklaring; en dat er een reële mogelijkheid moet zijn dat een kandidaat-agentschap doelmatiger gaat werken.

In 'Verder met Resultaat' werd benoemd dat de huidige drie eisen geen voldoende voorwaarde voor succesvol resultaatgericht management zijn. De voorwaarden zijn alleen gericht op agentschappen, terwijl bij resultaatgerichte sturing meerdere actoren betrokken zijn. Het rapport stelt voor de drie instellingsvoorwaarden voor agentschappen als volgt te preciseren:

⁹¹ Ministerie van Financiën (1998). Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997.

- De bedrijfsprocessen van agentschappen moeten zijn beschreven, uitmondend in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een kostprijsmodel moeten de kosten van deze producten inzichtelijk worden gemaakt.
- Een kandidaat-agentschap stelt vooraf indicatoren op waarmee beoordeeld kan worden of het doelmatiger is gaan werken als agentschap. Een basis-indicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling daarop worden één of meerdere kwaliteitskengetallen vastgesteld.
- Er is sprake van een op resultaatgerichte externe en interne planning & control-cyclus. Het kader van “Aansturen op resultaat” is hierbij het uitgangspunt.

De procedure voor het instellen van een agentschap, alsmede de voorwaarden voor het instellen, en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een agentschap, zijn vastgelegd en daarmee geformaliseerd in de (toenmalige) Comptabiliteitswet (zesde wijziging). De nadere precisering leidde tot aangepaste instellingsvoorwaarden met ingang van 1999. Vanaf dan gelden 12 instellingsvoorwaarden voor agentschappen.

Agentschappen/baten-lastendiensten in de periode 2000-2010

Vanaf 2000 worden agentschappen aangeduid als baten-lastendiensten, verwijzend naar de vorm van financiële administratie die binnen de overheid afwijkend is van het reguliere kasverplichtingssysteem. Na 2011 komt er voor agentschappen echter de mogelijkheid om een kasverplichtingenadministratie te voeren, waarna de term agentschap weer wordt gebruikt in plaats van baten-lastendiensten.

In 2002, wanneer agentschappen dus nog worden aangeduid als baten-lastendiensten, vindt in opdracht van het ministerie van Financiën evaluatie van het baten-lastendienstmodel plaats. De centrale vraag is of de vorm van baten-lastendiensten bijdraagt aan doelmatigheid van agentschappen. Uit het onderzoek komen verschillende succesfactoren naar voren die bijdragen aan het doelmatig functioneren. De conclusie luidt dat het baten-lastendienstmodel bijdraagt aan een doelmatige bedrijfsvoering, omdat de succesfactoren die doelmatige bedrijfsvoering bevorderen deel uitmaken van het model en de instellingsvoorwaarden. Daarnaast worden enkele voorstellen gedaan om de bedrijfsvoering van baten-lastendiensten verder aan te scherpen en de doelmatigheid te vergroten.⁹²

In een Kamerbrief uit 2005 stelt minister van Financiën Zalm dat bij de op dat moment geldende set van twaalf instellingsvoorwaarden, waarvan het merendeel administratieve of technische eisen betreft, het risico bestaat dat deze bureaucratisch handelen uitlokken. Daarmee zou de focus op de kernpunten van het baten-lastendienstmodel verloren gaan. De instellingsvoorwaarden schieten hun doel – het waarborgen van een transitietraject tot een doelmatig werkende baten-lastendienst – voorbij, zo stelt de minister⁹³. Om die reden stelt de Kamerbrief dat drie instellingsvoorwaarden als essentiële elementen dienen te worden aangemerkt:

- Het inbouwen van voldoende doelmatigheidsprikkels in het besturingsmodel;
- Werken met een kostprijsmodel, waardoor de te leveren producten en diensten gekoppeld worden aan een prijs;
- Het kunnen aantonen van de mogelijkheid tot doelmatigheid door middel van indicatoren.

⁹² Berenschot (2002). Eindrapport. De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Een bijdrage aan doelmatig werken!

⁹³ Kamerstukken II, 2005–2006, 28 737 nr. 11

Deze drie voorwaarden worden in het vervolg zwaarder meegewogen in de instellings-procedure. Op die manier zal de instellingstoets volgens de minister meer aansluiten bij de specifieke dienst en beter gericht zijn op het uiteindelijke doel van het instellingstraject: een doelmatig werkende organisatie. De focus op essentiële elementen zou het voor de Tweede Kamer ook eenvoudiger moeten maken om vast te stellen of de voorgenomen instelling van een baten-lastendienst een juiste keuze is.

In dezelfde Kamerbrief uit de minister het voornemen om een ministeriële regeling baten-lastendiensten op te stellen: de Regeling baten-lastendiensten.

Totstandkoming regeling agentschappen

In 2007 wordt de Regeling baten-lastendiensten van kracht. Deze regeling bundelt de regelgeving die reeds voor baten-lastendiensten van kracht was. Aanvullend daarop legt de regeling elementen vast die van belang zijn voor een juiste inrichting en werking van een baten-lastendienst: de instelling en intrekking van de status van baten-lastendienst, de verslaggevingsvoorschriften en de financiering. Het vastleggen van deze elementen en de bundeling van 'losse' regelingen kan gezien worden als het doel van de regeling (het doel van de Regeling is in de tekst zelf verder niet geëxpliciteerd).

In 2011 publiceert het Ministerie van Financiën een evaluatie naar de Regeling baten-lastendiensten 2007. De strekking van die evaluatie luidt dat hoewel de algemene perceptie van het agentschapsmodel was dat dit een verbetering tot stand bracht (op het gebied van kostenbewustzijn en verantwoordelijkheidsbesef), de doelmatigheidswinsten moeilijk aantoonbaar zijn. Op de evaluatie volgen voorstellen om het baten-lastendienstmodel aan te scherpen. De voorstellen richten zich met name gedaan op het gebied van aansturing, inclusief controle en toezicht.

In een Kamerbrief uit 2011 stelt de minister van Financiën voornemens te zijn de voorstellen uit het rapport uit te werken en door te voeren, door de betreffende regelgeving hierop aan te passen⁹⁴. Een belangrijke verandering is de instelling van een minimum omvangseis voor instelling van een agentschap van een jaaromzet van 50 miljoen euro. Ook wordt een kas-verplichtingenadministratie mogelijk voor agentschappen waar een baten-lastenadministratie geen voordelen met zich meebrengt. Bestaande agentschappen worden doorgelicht om te bepalen of de introductie van een kas-verplichtingenstelsel bijdraagt aan het beter functioneren van de dienst.

Naar aanleiding van de evaluatie in 2011 wordt in 2012 de Regeling agentschappen opgesteld. Daarmee is ook de naamgeving teruggedraaid naar agentschappen om onderscheid te kunnen maken in verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Een andere wijziging houdt in dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen het sturingsmodel nader zijn uitgewerkt in artikel 9 t/m 12. Alle wijzigingen ten opzichte van de oude regeling zijn te vinden in de toelichting op de Regeling agentschappen 2012⁹⁵.

Vanaf 2017 is de hedendaagse Regeling agentschappen van kracht. De wijzigingen ten opzichte van de vorige regeling zijn hoofdzakelijk wetstechnisch van aard, als gevolg van de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 737 nr. 21.

⁹⁵ Staatscourant 2012, 20668

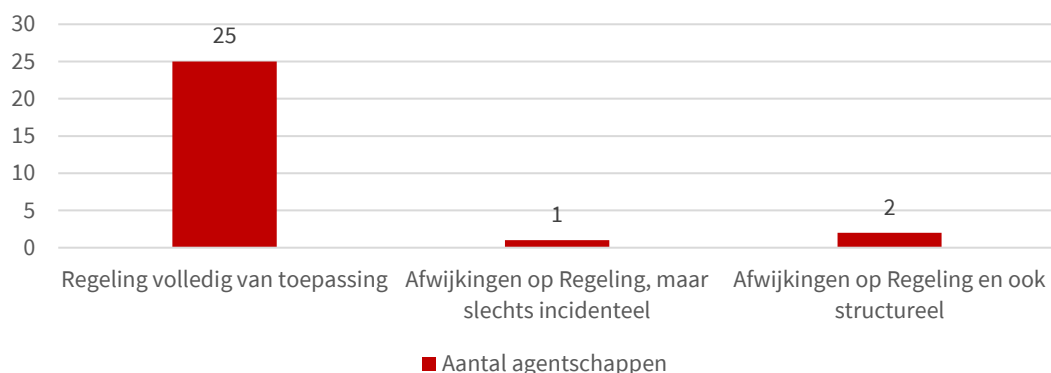
4.4 Toepassing Regeling agentschappen

Anno 2021 zijn er 28 agentschappen actief, verdeeld over verschillende departementen⁹⁶. Tussen 1994 en 2010 stijgt het aantal agentschappen geleidelijk van 4 naar uiteindelijk 45 in 2010. Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen, enerzijds door fusies en de vorming van een aantal shared service organisaties. Ook door de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen speelt hierin een rol: aan de hand daarvan werd de status van enkele bestaande agentschappen herzien. Dit leidde in enkele gevallen tot de omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen van een ministerie.⁹⁷

Onderdelen van ministeries die functioneren als agentschap, dienen te voldoen aan de Regeling agentschappen. 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 specifieke gevallen gemotiveerd af te wijken van bepalingen uit het kader. Daar is wel schriftelijke instemming voor nodig van de minister van Financiën als stelselverantwoordelijke.

Volgens de laatste gegevens van de Rijksoverheid uit 2018 komen actieve afwijkingen op de Regeling agentschappen voor bij drie agentschappen, namelijk: de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat. Bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens gaat het om een incidentele afwijking van de kaders 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 mogelijkheden en de wijze van financiële administratie.

Regeling agentschappen in de praktijk



⁹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen/lijst-agentschappen>

⁹⁷ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 930 nr. 1. Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013.

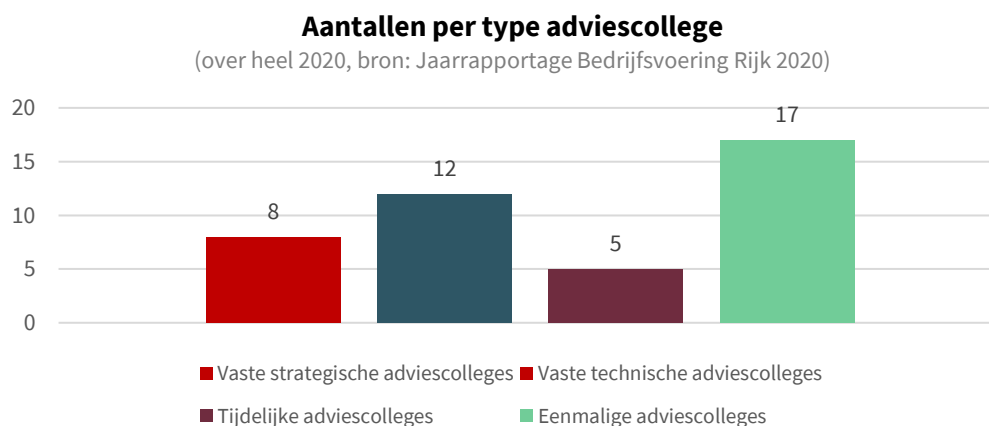
5 Kaderwet adviescolleges

5.1 Wat zijn adviescolleges?

Adviescolleges hebben de taak om de regering en Staten-Generaal onafhankelijk te adviseren over nieuwe wetten of te voeren beleid van het Rijk. Zij geven gevraagd of ongevraagd advies. Adviescolleges die onder de Kaderwet vallen, adviseren over toekomstig beleid of wetgeving. Organen die bijvoorbeeld adviseren over de uitvoering of toepassing van beleid (zoals tijdelijke advies- of onderzoekscommissies), vallen niet onder het bereik van de Kaderwet. Adviescolleges krijgen in de praktijk verschillende namen (raad, commissie, klankbordgroep, taskforce, etc.). Dit maakt voor de vraag of de wet van toepassing is, niet uit.

Er zijn drie soorten adviescolleges:

- **Vaste adviescolleges.** Deze worden door de ministerraad voor onbepaalde tijd ingesteld. Er zijn twee soorten:
 - Strategische colleges: adviseren over een breed beleidsterrein (bijv. de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft advies over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur).
 - Technisch-specialistische colleges: geven advies over een specifiek beleidsterrein (bijvoorbeeld de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht).
- **Tijdelijke adviescolleges:** geven maximaal vier jaar advies over een beleidsonderwerp (zoals het tijdelijk adviescollege dat onderzoek tot naar een schadevergoedingsstelsel slachtoffers van strafbare feiten).
- **Eenmalige adviescolleges:** geven één advies over een actueel beleidsonderwerp. Daarna houden ze op te bestaan (bijv.: Commissie duurzame kustontwikkeling).⁹⁸



Stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK

De minister van BZK draagt stelselverantwoordelijkheid voor adviescolleges via een kaderstellende en controlerende rol. Bij instelling van een nieuw adviescollege, wordt een instellingstoets uitgevoerd, waarna de minister van BZK heeft medeondertekeningsrecht heeft bij de instelling. Voor de instellingstoets moet worden aangetoond waarom externe

⁹⁸ Adviescolleges Rijksoverheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/adviescolleges>

onafhankelijke advisering noodzakelijk is en waarom de adviesvraag niet bij een bestaand adviescollege kan worden ondergebracht.

De adviescolleges die onder de Kaderwet vallen, maken deel uit van het kennis- en adviesstelsel. Dat bestaat verder uit⁹⁹:

- Onafhankelijke adviesorganen, zoals de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal Economische Raad;
- Planbureaus: het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving;
- Een deel van de Hoge Colleges van Staat, zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman;
- Ongeveer 250 onafhankelijke commissies (onder andere tijdelijke evaluatie- en onderzoekscommissies, commissies van bezwaar, adviescommissies over de uitvoering van beleid).

5.2 De Kaderwet adviescolleges

De Kaderwet Adviescolleges is in 1997 in werking getreden. Deze wet bevat regels met betrekking tot de instelling, samenstelling en werkwijze van adviescolleges. Onder de Kaderwet vallen enkel adviescolleges die adviseren aan het Rijk (dus niet aan decentrale overheden).

De Kaderwet verstaat onder een adviescollege een college met de taak de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid. De Kaderwet is niet van toepassing op de interne (ambtelijke) adviescolleges of commissies van de regering, adviescolleges en commissies van functioneel of territoriaal gedecentraliseerde bestuursorganen of adviescolleges en commissies die adviseren over de uitvoering of toepassing van beleid.

Doel Kaderwet adviescolleges

De Memorie van toelichting van de Kaderwet adviescollege stelt dat het wetsvoorstel een wettelijk kader biedt waarbinnen adviescolleges tot stand worden gebracht en zij hun adviestaak kunnen uitoefenen. De wet was onder andere een reactie op de zogenaamde 'wildgroei' in het stelsel, en heeft daarmee een 'harmoniserend karakter' en is onderdeel van een wetgevingsprogramma waarmee de regering beoogt het adviesstelsel ingrijpend te saneren om vervolgens een nieuw, sober stelsel tot stand te brengen. Daarmee dient de Kaderwet inzichtelijkheid in het bestel, rechtszekerheid en rechtseenheid en uniformiteit. Het rapport *Raad op Maat* van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen¹⁰⁰ en enkele aangenomen moties waren een belangrijke basis voor het opstellen van deze doelen. Zij hebben vorm gekregen in de Kaderwet via bepalingen die betrekking hebben op o.a. de instelling, samenstelling en werkwijze van adviescolleges.

Dit is samen te vatten in drie belangrijkste doelen van de Kaderwet:

1. 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 een motivatieplicht en toetsing bij instelling en periodieke evaluaties.

⁹⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/adviesstelsel/>

¹⁰⁰ Bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen. (1993) *Raad op maat*.

2. 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. Ook hebben zowel de ministerraad als de Staten-Generaal sterke betrokkenheid gekregen bij de instelling en voortgang van adviescolleges om het politiek primaat te herstellen.
3. De verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges. Dit wordt beoogd om de kwaliteit, bruikbaarheid en snelheid van adviezen te bevorderen ten behoeven van de politiek en beleid en een streven naar strategische advisering op hoofdlijnen van beleid. Indertijd werd door het parlement de behoefte benadrukt om de regering goed tegenspel te kunnen bieden en daarin niet afhankelijk te hoeven zijn van het kabinet. Daarom is in de Kaderwet de mogelijkheid opgenomen van een rechtstreekse adviesaanvraag vanuit de Eerste of Tweede Kamer. Daarnaast kunnen adviescolleges 'ongevraagd' adviseren.¹⁰¹

Daarnaast heeft de Kaderwet als doel om ontkokering te bevorderen en biedt de Kaderwet mogelijkheden voor verschillende adviescolleges om gezamenlijk een advies uitbrengen¹⁰². Verder heeft de Kaderwet ook als doel om een evenredige deelname van vrouwen en etnische en culturele minderheden binnen adviescolleges te realiseren¹⁰³.

5.3 Achtergrond Kaderwet adviescolleges

'Wildgroei' in het adviesstelsel

Adviescolleges maken al een lange tijd deel uit van het openbaar bestuur. In 1922 kreeg dit een wettelijke basis: er vond een wijziging van de Grondwet plaats waarin in het toenmalige artikel 78 werd voorgeschreven dat vaste colleges van advies en bijstand 'krachtens de wet' worden ingesteld. Daarbij werd in 1983 verduidelijkt dat het hierbij gaat om 'vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk'. Opvallend is dat daarbij in 1922 de Grondwet al beschreef dat er een organieke wet moest komen, met algemeen geldende regels voor instelling, benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van adviescolleges¹⁰⁴. Die wet (de Kaderwet adviescolleges) werd uiteindelijk pas in 1997 ingesteld.

Tot 1997 werden adviescolleges bij afzonderlijke wetten ingesteld. Zeker in de loop van de jaren 80 liep het aantal adviescolleges op, waarbij sprake was van weinig samenhang in het geheel en 'wildgroei' in het stelsel.

In de jaren negentig groeide daardoor het besef dat er verandering nodig was in het systeem van adviescolleges. Zo was er een groot aantal organen, dat onoverzichtelijk werd gevonden. Ook liepen belangengroepen, overleggen en advies door elkaar en namen soms adviseur en geadviseerde deel aan eenzelfde orgaan. Er bestonden losse wettelijke regelingen rondom adviescolleges die op veel punten vergelijkbaar of vrijwel gelijk waren, maar soms toch (minimale) verschillen bevatten – vaak zonder duidelijke motivatie daarvoor. Ook waren sommige zaken voor sommige adviescolleges wel ingeregeld, en voor andere niet.

¹⁰¹ Notitie 'De kwaliteit van verbinding – advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw, 2008

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ Kamerstukken II, 2019/2020, 31490, nr.280

¹⁰⁴ Eerste evaluatie Kaderwet adviescolleges, 2001

In 1976 en 1977 bracht de WRR al verschillende rapporten uit over de interne en externe adviesorganen en waarschuwde toen al voor wildgroei in het stelsel. Andere belangrijke rapporten waren van de commissie-Vonhoff (het rapport 'Hoofdstructuur Rijksdienst, 1981'), de commissie-Van der Ploeg (leidend tot herziene Aanwijzingen Externe Adviesorganen in 1987), ambtelijke commissie-Van Zon (in het kader van de operatie Grote Efficiency, 1992), parlementaire commissie-De Jong (rapport 'Raad op Maat', 1993) en de commissie Wiegel ('Naar Kerndepartementen', 1993).

Deze rapporten bouwden op elkaar voort en ontwikkelden het debat rondom het adviesstelsel. Daarin zijn een aantal rode draden te ontwaren. Zo werd onder andere in verschillende rapporten gepleit voor een overzichtelijker stelsel met meer samenhang en kaders (bijv. rondom periodieke evaluatie en instelling) en een vermindering van het aantal adviesinstellingen. Ook moest er een striktere scheiding van advies en overleg met belanghebbenden komen. Verder moest er meer intersectoraal en integraal worden geadviseerd en meer advisering op hoofdlijnen met betrekking tot vraagstukken op de (middel)lange termijn. Ook wordt een betere aansluiting bij de maatschappij benoemd ¹⁰⁵.

Introductie Kaderwet Adviescolleges in 1997

Het debat over het adviesstelsel leidde tot een aantal belangrijke uitkomsten. In 1995 werd allereerst de adviesverplichting bij algemene beleidsvoornemens van het Rijk afgeschaft. ¹⁰⁶ Vervolgens is op 1 januari 1997 de Herzieningswet Adviesstelsel in werking getreden – ook wel de 'Woestijnwet' genoemd. Met deze Woestijnwet werden alle bestaande adviesorganen in één keer opgeheven ¹⁰⁷. Tegelijkertijd met instelling van deze wet, is ook de Kaderwet adviescolleges in werking getreden. Daarnaast zijn voor de nieuwe of vernieuwde vaste adviescolleges instellingswetten ingesteld, waarbij de meeste ook in 1997 in werking traden.

De Kaderwet Adviescolleges was daarmee onderdeel van een breder wetgevingsprogramma waarmee de regering beoogde het adviesstelsel eerst ingrijpend te saneren, om vervolgens een 'nieuw en sober stelsel' tot stand te brengen. De Kaderwet moet daarbij zorgen voor inzichtelijkheid, rechtseenheid en rechtszekerheid en waar mogelijkheid uniformiteit bij instelling en inrichting ¹⁰⁸, zoals terug te zien is in de beoogde doelstellingen.

De Kaderwet adviescolleges is inmiddels vier keer geëvalueerd: over de periode 1997-2001, 2001-2004, 2005-2010 en 2010-2015. De bevindingen die deze evaluaties voortbrachten, nemen wij mee als aangrijpingspunten voor het praktijkonderzoek. Zie hiervoor hoofdstuk 9.

5.4 Toepassing Kaderwet Adviescolleges

5.4.1 Toepassingsbereik

De Kaderwet is, zoals gesteld, van toepassing op adviescolleges die krachtens publiekrecht de taak hebben om de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid (artikel 1). In de memorie van toelichting van de Kaderwet Adviescolleges wordt genoemd dat bij de instelling van een adviescollege bij formele wet kan worden afgeweken

¹⁰⁵ Notitie 'De kwaliteit van verbinding – advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw, 2008;

¹⁰⁶ Wet afschaffing adviesverplichtingen, 1995

¹⁰⁷ Met uitzondering van de RvS, WRR, SER en de technische adviesorganen.

¹⁰⁸ Memorie van toelichting Kaderwet Adviescolleges

van (bepalingen van) de Kaderwet. Daarvoor dient dan een 'deugdelijke motivering' te worden gegeven, bijzondere of afwijkende regels moeten dus in zekere zin noodzakelijk zijn. Afwijkingen op de Kaderwet zijn niet mogelijk voor eenmalige en tijdelijke adviescolleges die bij ministeriële regeling of koninklijk besluit zijn ingesteld.

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.¹⁰⁹ 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).¹¹⁰ 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".¹¹¹



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 toepassingsbereik van de Kaderwet valt, maar niet wordt bijgehouden welke organisaties hieraan voldoen.

Afwijkingen op de Kaderwet

Van de adviescolleges waarop de Kaderwet wel van toepassing is, wijken er zeven af van bepaalde artikelen in de Kaderwet, waarvan drie slechts afwijken van één bepaling. De overige vier wijken af van een veel groter aantal bepalingen af (8 tot 11). Dit zijn de Autoriteit Persoonsgegevens (tevens zbo), de Kiesraad (tevens zbo), de Gezondheidsraad en de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht. De afwijkingen worden (summier) toegelicht in het register van overheidsorganisaties.

¹⁰⁹ <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.

¹¹⁰ Kaderwet adviescolleges, art. 1a.

¹¹¹ <https://demijnraad.nl/cms/view/d1c983de-0949-41d4-9722-cf44c2850d59/wat-doen-wij>

Voor de Autoriteit Persoonsgegevens en de Kiesraad geldt dat de adviestaak niet de hoofdtaak is, waardoor enkele bepalingen niet gelden. Bij de Gezondheidsraad is vanwege de noodzakelijke technisch-specialistische kennis op velerlei gebieden het maximaal aantal leden losgelaten. Daaruit voortvloeiend zijn er enkele andere bepalingen niet van toepassing. De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht kent een omvangrijke internationale taak, om die reden zijn enkele bepalingen afwijkend. Hieronder is weergegeven van welke artikelen wordt afgeweken en hoe vaak.

Het vaakst wordt afgeweken van artikel 10 (maximaal aantal leden) en 16 (een adviescollege kan ter voorbereiding van een of meer adviezen uit zijn midden commissies instellen). De afwijkingen houden in dat enkele adviescolleges uit meer leden bestaan dan de Kaderwet voorschrijft en dat zij ook commissies samen kunnen stellen van mensen die niet in het college zijn benoemd. Nadere toelichting op afwijkingen kan gevonden worden in de Memorie van toelichting van de wettelijke grondslag van een adviescollege.

5.4.2 In- en aanvullingen van de Kaderwet

Op enkele punten wordt de Kaderwet in- of aangevuld door andere beleidsdocumenten. De Kaderwet adviescolleges is daarmee niet een volledige of actuele weergave van het beleid dat wordt gevoerd rond adviescolleges. Hieronder behandelen we de 'aanvullende kaders' om zo een volledig en actueel beeld te geven van hoe de Kaderwet adviescolleges wordt toegepast.

Motie-Van der Ham

In 2008 wordt de Motie-Van der Ham ingediend en aangenomen. De motie is bedoeld om de participatie van mensen die een goed zicht hebben op de praktijk in adviescolleges te bevorderen¹¹². Hiermee is praktijkervaring dus een belangrijk criterium voor de leden van adviescolleges. Adviescolleges dienen dit criterium te laten meewegen bij het werven van nieuwe leden.

Wijziging aantal leden

Adviescolleges bestaan volgens de Kaderwet uit maximaal 14 leden en een voorzitter¹¹³. Het is echter al enkele jaren kabinetsbeleid dat het maximum tien leden is, inclusief voorzitter¹¹⁴. In een brief aan de Tweede Kamer uit 2014 geeft de minister voor Wonen en Rijksdienst een toelichting op een voornemen om de Kaderwet adviescolleges te wijzigen¹¹⁵. Naar aanleiding van de evaluatie van de Kaderwet in 2011 heeft het kabinet besloten een wetsvoorstel voor te bereiden om het maximum aantal leden zoals bepaald in de Kaderwet (artikel 10) terug te brengen van 15 naar 10.

Aanleiding van dit besluit is om verdere versobering en flexibiliteit in het stelsel in te bouwen. De voorgenomen wetswijziging is echter ingetrokken, omdat een ander onderdeel van de wetswijziging werd tegengehouden door een aangenomen amendement¹¹⁶. Tevens bleek dat, op enkele bijzondere gevallen na, het beleid van maximaal 10 leden al praktijk was

¹¹² Kamerstukken II, 2007-2008, 30184

¹¹³ Artikel 10 Kaderwet Adviescolleges

¹¹⁴ Kamerstukken 2014/15, 33 817 nr. 10

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2014-2015, 33817 nr. 10

¹¹⁶ Kamerstukken II, 2014-2014, 33817 nr. 11

geworden¹¹⁷. Waar in de Kaderwet dus nog steeds is geregeld dat het maximale aantal leden 15 is, is het huidige kabinetsbeleid gericht op een maximum van 10 leden.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2018 blijkt dat in de praktijk vaste adviescolleges bestaan uit 7-15 leden, met uitzondering van de Gezondheidsraad (100 leden).¹¹⁸ Een aantal raden werkt met een flexibele schil van tijdelijke raadsleden.

Handreiking benoemingen adviescolleges

De vier evaluaties van de Kaderwet hebben aanleiding gegeven tot de totstandkoming van kabinetsbeleid om een aantal bepalingen van de Kaderwet nader in te vullen. In een handreiking is het kabinetsbeleid verwerkt omtrent benoemingen van leden en voorzitters. Het doel van de handreiking is om de ministeries en (kandidaat-)voorzitters en (kandidaat)leden van adviescolleges te informeren over welke vereisten en criteria in het algemeen van toepassing zijn bij de werving en benoeming van voorzitters en leden van adviescolleges¹¹⁹. Bij de benoeming van zowel leden als voorzitters, wordt gestreefd naar een evenredige verdeling van deelneming door vrouwen en minderheden¹²⁰. Leden worden voor maximaal 4 jaar benoemd en herbenoeming kan twee maal.

De handreiking gaat in op de procedurele vereisten bij de werving van kandidaatsleden- en voorzitters, de vereiste deskundigheid en ervaring, de vereiste onafhankelijkheid, diversiteit en de procedurele vereisten bij de uiteindelijke benoeming. De handreiking is op meerdere punten een nadere in- of aanvulling van de Kaderwet op het gebied van benoemingen. Het is een weergave van het geldende kabinetsbeleid en daarmee een belangrijk onderdeel van het kader voor adviescolleges. In de handreiking staat bijvoorbeeld dat het kabinetsbeleid is gericht op terughoudendheid bij herbenoemingen..

Wet vergoedingen adviescolleges en commissies

In de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies (2009) zijn regels gesteld aan de vergoedingen van leden van adviescolleges. Artikel 14 van de Kaderwet adviescolleges is hiermee komen te vervallen. De wet regelt dat leden, en ook de secretaris, adjunct-secretaris en de personen die aan werkzaamheden van een adviescollege deelnemen een vergoeding kunnen krijgen. De wet regelt daarbij ook welke gevallen zijn uitgesloten van een vergoeding. Namelijk:

- Leden of (adjunct-)secretarissen waarvan hun benoeming of deelname aan de werkzaamheden van een adviescollege onderdeel is van hun functie bij een andere overheidsorganisatie;
- Vertegenwoordigers van organisaties die opkomen voor groepen of individuele personen waarvan de belangen bij de werkzaamheden van het adviescollege zijn betrokken.

In een circulaire van BZK wordt de inwerkingtreding van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies toegelicht aan de ministers¹²¹. Hierin wordt aangegeven dat wanneer er wordt gekozen voor een vergoeding per vergadering, leden van een adviescollege maximaal 3% van het maximum van salarisschaal 18 per vergadering mogen ontvangen. Een vaste

¹¹⁷ Ministerie van BZK (2017). Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege..

¹¹⁸ Rapport *Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering* (2018). Algemene Rekenkamer

¹¹⁹ Ministerie van BZK (2017). Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege.

¹²⁰ Artikel 12 Kaderwet Adviescolleges

¹²¹ Ministerie van BZK (29 januari 2009). Circulaire Vergoedingen adviescolleges en commissies.

maandelijkse vergoeding wordt daarbij gebaseerd op de arbeidsduurfactor en op het maximumbedrag van de toepasselijke salarisschaal.

De circulaire schenkt ook aandacht aan een toezegging die aan de Tweede Kamer is gedaan om maximale transparantie te betrachten bij de vergoedingen van adviescolleges en commissies. In de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies is daarom opgenomen dat een besluit over een vergoeding in de Staatscourant gepubliceerd wordt. Elk departement moet daarbij alle vergoedingen van leden van adviescolleges en commissies op zijn eigen website plaatsen.

6 Aanwijzingen voor de Planbureaus

6.1 Wat zijn planbureaus?

Nederland telt drie planbureaus: het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De naam 'planbureau' stamt van vóór de Tweede Wereldoorlog toen het idee ontstond dat economie en beleid *planmatiger* moesten worden vormgegeven, met beperkte verstoring van politieke inmenging. Deze ideeën stonden aan de wieg van de introductie van het CPB dat in die tijd het 'Centraal Economisch Plan' moest gaan opstellen, met daarin het sociaal-economisch beleid voor de komende jaren. Uiteindelijk is dit nooit gebeurd, omdat de politiek vanaf de start van het CPB meende dat uiteindelijke beslissingen en plannen door kabinet en Kamer moesten worden gemaakt. De planbureaus hebben daarmee nooit daadwerkelijk *plannen* gemaakt, maar zorgen wél voor de wetenschappelijke onderbouwing van beleid.¹²²

Planbureaus werken als kennisinstituut die op basis van wetenschappelijke inzichten de gevolgen van beleid voor de lange termijn verkennen en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengen. Ze voeren daarbij onder andere 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 departement: Het CPB bij EZK, het PBL bij IenW en het SCP bij VWS.

Planbureaus maken daarmee 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 overheidsonderzoeksinstituten die hun eigen werkprogramma vaststellen. Ook hebben zij een institutionele positie in het beleidsproces: de planbureaus, hun directeuren en medewerkers nemen een belangrijke positie in beleidsvorming. Dat doen zij bijvoorbeeld door lidmaatschap van onderraden van de ministerraad of via advisering aan Kamercommissies en -fracties¹²³. Daarnaast hebben de planbureaus een bijzonder wetenschappelijk karakter, wat onder andere gewaarborgd wordt door een onafhankelijke commissie die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van de planbureaus. Doordat planbureaus zowel hun wetenschappelijke kwaliteit moeten waarborgen als een directe betrokkenheid bij het beleidsproces hebben, is een blijvende uitdaging om een balans te vinden in onafhankelijkheid en relevantie.

6.2 Aanwijzingen voor de Planbureaus

De Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn 21 februari 2012 ingesteld en geven een kader voor de werkwijze van de drie planbureaus. In de aanwijzingen wordt niet gedefinieerd wat een planbureau is, maar worden de drie planbureaus specifiek genoemd.

¹²² Derksen, W. *Planbureaus*. In: E. Muller, H. Kummeling en R. Nehmelman (2020). *Instituten van de staat*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

¹²³ Idem

De Aanwijzingen bieden duidelijkheid over de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en werkwijze van de planbureaus, de gewenste verhouding tussen budget uit de begroting en externe, betaalde opdrachten en de toegang van het parlement tot de planbureaus¹²⁴. De Aanwijzingen hebben betrekking op verschillende aspecten¹²⁵:

- algemene bepalingen en toepassingsgebruik (1 en 2);
- juridische verankering van de planbureaus (3);
- functioneringsvoorwaarden van de planbureaus, namelijk:
 - onafhankelijkheid (4 en 5);
 - werkprogramma en verzoeken (6, 7, 8 en 9);
- financiële grondslag (10).

Doel Aanwijzingen voor de Planbureaus

De totstandkoming van de Aanwijzingen is voortgekomen uit een behoefte aan een eenduidige juridische en financiële grondslag voor Planbureaus, geuit in verschillende rapporten, moties en kamerbrieven. Ook uitte het parlement de behoefte aan een eigen toegang tot de planbureaus.

De belangrijkste doelen van de aanwijzingen zijn¹²⁶:

1. Een *heldere juridische grondslag* - en daarmee duidelijkheid - voor de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en werkwijze van de planbureaus. Planbureaus zijn geen overheidsonderdelen met een wettelijk geregelde taak en daaruit voortvloeiende zelfstandigheid. Ze vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee kan een eenduidige juridische grondslag van planbureaus bereikt worden door de planbureaus op te nemen in departementale organisatieregelingen. Een wettelijke regeling wordt niet wenselijk of noodzakelijk bevonden. Hierbij wordt wel genoemd dat het kabinet functioneringsvoorwaarden (waaronder wetenschappelijke onafhankelijkheid, begeleiding, werkprogramma's) van de planbureaus wil vastleggen via een besluit van de ministerraad. Hiermee moet de wetenschappelijke onafhankelijkheid (dus expliciet niet zelfstandigheid) van de planbureaus worden gewaarborgd.
2. Een *heldere financiële grondslag* voor de gewenste verhouding tussen budget uit de begroting en externe, betaalde opdrachten. Planbureaus ontvangen als onderdeel van het ministerie uit de departementale begroting een vast budget dat grotendeels constant wordt gehouden voor een langere periode. Het aantal betaalde externe opdrachten is daarbij gering. Dit is van belang om wetenschappelijke onafhankelijkheid te borgen en de continuïteit in de productie te waarborgen.
3. *Toegang van het parlement tot de planbureaus*. De Eerste en Tweede Kamer kunnen gebruik maken van de planbureaus, met aandacht voor het feit dat de minister verantwoordelijk blijft, waarover afspraken zijn gemaakt.

6.3 Achtergrond Aanwijzingen voor de Planbureaus

Zoals wij beschreven bij de Kaderwet adviescolleges, is er al langere tijd een debat gaande over het functioneren van het Nederlandse kennis- en adviesstelsel. In 2006 kondigde het kabinet in een Kamerbrief¹²⁷ enkele voornemens aan voor het kennis- en adviesstelsel, die

¹²⁴ Kamerstukken II 2008/09, [31 490, nr. 20](#)

¹²⁵ Zoals beschreven in het rapport van ABDTOPConsult 'Op waarde geschat: onderzoek naar de structurele financiering van het SCP'.

¹²⁶ Kamerstukken II 2008/09, [31 490, nr. 20](#)

¹²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24503, nr 33

ook direct relevant zijn voor de planbureaus. Deze zijn gebaseerd op verschillende onderzoeken in het kader van de doorlichting van deze stelsels. Gesignaleerde problemen waren voornamelijk dat de ontwikkelde kennis nog onvoldoende doorwerkt in beleid en dat de kennisontwikkeling voor de middellange en lange termijn nog beperkt was. In de brief werden voornemens gepresenteerd om de relatie tussen de ambtelijke top en kennisinstellingen te verbeteren, voornamelijk door zogenaamde 'kenniskamers' in te stellen.

Behoeftte aan een eenduidige juridische en financiële grondslag voor planbureaus

Met de Nota Vernieuwing Rijksdienst van de minister van BZK in 2007 wordt de eerste grondslag voor de Aanwijzingen gelegd. Hierin is o.a. opgenomen dat er van vier naar drie planbureaus wordt overgegaan, waarbij de functies van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau samen zijn ondergebracht in het PBL (daarmee het stelsel organiserend langs de lijn van *people planet profit*). Ook werd hierin opgenomen dat wordt gestreefd naar een "eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten" (p. 14). Staatsraad in buitengewone dienst mr. G. N. Roes wordt verzocht om daarvoor een rapport¹²⁸ op te stellen, dat in 2008 wordt aangeboden en tot een aantal aanbevelingen leidt. Vervolgens neemt de Tweede Kamer in 2009 de motie-Koopmans¹²⁹ aan met een verzoek om rechtstreekse toegang van de Kamer tot de planbureaus te waarborgen.

Het kabinet, bij monde van minister Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), reageert in een Kamerbrief¹³⁰ in 2009 op deze aanbevelingen en deze motie. Het kabinet neemt daarbij het standpunt in dat het wenselijk is om de functioneringsvoorwaarden van planbureaus vast te leggen door middel van een besluit van de ministerraad.

Introductie van de Aanwijzingen voor de Planbureaus in 2012

Naar aanleiding van bovenstaande ontwikkelingen worden op 21 februari 2012 de tien Aanwijzingen Planbureaus vastgesteld in de ministerraad. Het voornaamste doel was om het CPB, PBL en SCP een eenduidige juridische en financiële grondslag te bieden (zoals hierboven beschreven) en het bieden van 'interne dienstvoorschriften voor de werkwijze van de overheid'. De Aanwijzingen zijn sinds de instelling nog niet geëvalueerd.

6.4 Toepassing Aanwijzingen voor de Planbureaus

De Aanwijzingen voor de Planbureaus gelden voor alle drie de planbureaus die de Rijksoverheid telt. Uit bestaande documentatie is niet te achterhalen of alle aanwijzingen voor ieder planbureau volledig van toepassing zijn, of dat daar in sommige gevallen van wordt afgeweken.

Een aantal wetten en beleidsdocumenten kan worden gezien als een aanvullende kaders op de Aanwijzingen. We bespreken ze kort hieronder.

Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan

De Aanwijzingen komen in de plaats van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau, die daarmee zijn komen te vervallen.

¹²⁸ Notitie Planbureaus – Nederland kent zijn eigen kennislandschap

¹²⁹ Tweede Kamer, 21 januari 2009, 31490-9

¹³⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 20

Voor het CPB geldt dat de originele wettelijke grondslag, de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan, nog steeds van kracht is. Zoals toegelicht bij Aanwijzing 3 is de strekking van de wetsbepalingen beperkt en betreft de wet niet het functioneren van het CPB. Mede gezien de historie is daarom besloten deze wet te blijven handhaven. Deze wet kan worden opgevat als een aanvullend kader voor het CPB. In deze wet is de taak van het CPB vastgelegd: het verrichten van alle werkzaamheden met betrekking tot een Centraal Economisch Plan (artikel 3). De wet gaat verder in op de aard van het Centraal Economisch Plan en het bestaan en de rol van de Centrale Plancommissie (het onafhankelijk extern adviesorgaan van het CPB). De Centrale Plancommissie is overigens een commissie zoals bedoeld in aanwijzing 5 van de Aanwijzingen. De leden van deze commissie worden benoemd door de minister van EZK (artikel 4).

Onafhankelijkheid in positie, oordeelsvorming en beeldvorming

Alle drie de planbureaus hebben een eigen stuk gepubliceerd waar zij ingaan op hun onafhankelijkheid. Hierin staat ieder planbureau stil bij hun onafhankelijkheid in positie, oordeelsvorming en beeldvorming.

In het stuk van het CPB staat dat de aanleiding hiervoor was het (politieke) debat rond het onafhankelijk opereren van het WODC¹³¹. Het memo beschrijft verder de gezamenlijke afspraken en protocollen die het CPB hanteert om hun onafhankelijkheid te waarborgen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen onafhankelijkheid in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. En ook tussen interne en externe vormen van beïnvloeding. Een aantal keer wordt verwezen naar de Aanwijzingen voor de Planbureaus en hoe het CPB hieraan invulling geeft. Het memo kan gezien worden als een invulling van of een aanvulling op de Aanwijzingen, maar is voornamelijk een beschrijving van de werkwijzen van het CPB om zijn onafhankelijke positie te waarborgen.

Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft een soortgelijk stuk opgesteld over zijn onafhankelijkheid¹³². Het stuk gaat ook in op onafhankelijkheid in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. Zeker wanneer het aankomt op de onafhankelijke positie wordt verwezen naar de Aanwijzingen. Het stuk geeft nadere invulling aan bijvoorbeeld de onafhankelijkheid als het gaat om het moment en de wijze waarop stukken gepubliceerd worden en de manier waarop moet worden omgegaan met druk van een departement. Er is ook opgenomen dat het SCP aansluit bij de 'Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit' en de 'Gedragscode Integriteit Rijk'.

Tot slot heeft ook het Planbureau voor de Leefomgeving een stuk geschreven over de borging van hun onafhankelijkheid¹³³. De opzet hiervan is gelijk aan die van het CPB en het SCP. De onafhankelijkheid en het belang daarvan wordt benadrukt. En er wordt ingegaan op elementen om die onafhankelijkheid te waarborgen. Dit zijn zowel invullingen van, als aanvullingen op de Aanwijzingen.

Concernsturing VWS - SCP

Zoals omschreven bij de toepassing van de Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (paragraaf 3.6), hanteert het ministerie van VWS een governance-model op departementaal niveau voor concernorganisaties. Het SCP valt onder deze concernorganisaties. In het

¹³¹ <https://www.cpb.nl/artikel/de-onafhankelijke-positie-van-het-cpb-het-cpb-memo>

¹³² <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/01/01/onafhankelijkheid-van-het-sociaal-en-cultureel-planbureau>

¹³³ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/borging%20onafhankelijkheid%20pbl.pdf>

Concernsturingdocument worden de uitgangspunten uiteengezet voor de governance tussen VWS en Concernorganisaties. Een van die uitgangspunten is dat de rolverdeling van het driehoeksmodel voor alle concernorganisaties zo veel mogelijk wordt doorgevoerd.

Over de borging van ministeriële verantwoordelijkheid wordt in het document genoemd dat rekening wordt gehouden met de wetenschappelijke onafhankelijkheid van kennisinstellingen, waaronder het SCP. Ook komt het SCP ter sprake als het document ingaat op rollenonderscheid, als een onderdeel van *checks & balances*. Het onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever geldt in beginsel voor alle concernorganisaties van VWS. Aangezien het SCP ook opdrachtgevers heeft buiten VWS, is het in deze gevallen de verantwoordelijkheid van de eigenaar om periodiek met alle opdrachtgevers en de betreffende organisatie in overleg te treden om een passend takenpakket af te stemmen.

Benoeming directeuren planbureaus

In de toelichting op Aanwijzing 3 wordt genoemd dat het Algemeen Rijksambtenaren-reglement (ARAR) van toepassing is op het PBL en SCP als het gaat om benoeming, schorsing of ontslag van een directeur en onderdirecteur. Een wetswijziging van de Wet vaststelling Centraal Economisch Plan maakt dat de ARAR ook van toepassing is op de benoemings-procedure voor de leden van de directie van het CPB¹³⁴.

In 2020 vervalt het ARAR. De CAO Rijk komt daarvoor in de plaats¹³⁵. In de CAO Rijk (hoofdstuk 17) is te lezen dat de directeuren van de drie planbureaus behoren tot de topmanagementgroep (TMG). Voor leden van de TMG geldt dat zij steeds voor een periode van maximaal zeven jaar benoemd kunnen worden in een TMG-functie.

Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK van 15 februari 2021

De brief, gericht aan de directeuren van de planbureaus, stelt dat de toelichting op Aanwijzing 7 niet geheel van toepassing is. Daarin is opgenomen dat de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren (AEER) van toepassing zijn op medewerkers van planbureaus. De SG stelt dat dat niet het geval is.¹³⁶

¹³⁴ Kamerstukken II, 2010-2011, 32871 nr. 3

¹³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/arbeidsvoorwaarden-rijksoverheid>

¹³⁶ 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."

7 Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer

7.1 Wat is het gemeenschappelijk normenkader?

Het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer kan worden gezien als aanvulling op bepalingen in de kaders voor rijksorganisaties op afstand die betrekking hebben op financieel beheer, verantwoording en toezicht. Het normenkader heeft een breed toepassingsbereik, en geldt voor 'instellingen die een publiek belang dienen'. Het normenkader is gericht op de semipublieke sector.

Het kader bevat een aantal uitgangspunten en principes met betrekking tot de verantwoordelijkheden van het bestuur en de organisatie 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. Concreet bestaat het kader uit elementen voor:

- Een meer toekomst- en risicogericht perspectief zoals meerjarige begrotingen, aandacht voor (toekomstige) risico's, en de verantwoording daarover;
- Betere financiële *checks and balances* door het versterken van transparantie en het kritisch vermogen binnen de instellingen;
- Een meer transparante verantwoording door verplichte rapportage over het in control zijn van het bestuur ten aanzien van het financieel beheer en de naleving van geldende (sector)codes;
- Een meer toekomstgerichte advisering van de accountant naast de controlerende taak.

Doel normenkader

Het normenkader is voortgekomen uit een behoefte om helderder te maken wat verwacht wordt van instellingen met publieke taken op gebied van ordentelijk financieel beheer, verantwoording, het borgen van *checks and balances*, en het naleven van codes.

Het normenkader geeft zelf geen expliciete verwoording van de beoogde doelen. Vanuit de toelichting en de achtergrond, kan het doel van het kader worden gezien als tweeledig.

- Het neerleggen en verduidelijken van de eisen die gesteld worden ten aanzien van ordentelijk financieel beheer;
- 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 & balances* inbouwen.

7.2 Achtergrond normenkader

Eind 2013 informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over het vaststellen van het normenkader financieel beheer. Dit normenkader kwam voort uit een behoefte om helderder te maken welke verwachtingen het kabinet heeft van instellingen met publieke taken op gebied van ordentelijk financieel beheer, verantwoording, en het naleven van codes.

De behoefte om het financieel beheer en het toezicht daarop te verbeteren 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 de Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht op.¹³⁷

In mei 2016 stelde de minister van Financiën in aanvulling de Handreiking Sturing semipublieke sector op. De handreiking is bedoeld als ondersteuning bij het implementeren van het normenkader, en bevat geen extra eisen ten opzichte van het normenkader.

7.3 Toepassing normenkader

De verwachting bij de introductie van het normenkader was dat dit door alle departementen geïmplementeerd zou worden als minimeisen op gebied van financieel beheer. Er is sindsdien nog geen evaluatie uitgevoerd waaruit de toepassing blijkt. De feitelijke toepassing van het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer is daardoor niet direct inzichtelijk. 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 af worden geweken, 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.”

¹³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 1

8 Inhoud van de kaders: vormgeving

In dit hoofdstuk gaan we in op de *vormgeving* van de kaders. Dit hoofdstuk is tweeledig van aard en gaat in op **doelen** en **functies** van de kaders. Dat sluit aan op het karakter van de brede evaluatie.

De brede evaluatie is zowel evaluatief als exploratief van aard:

- Een eerste doel van dit onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de individuele kaders voor rijksorganisaties op afstand doeltreffend en doelmatig zijn in het bereiken van de **doelen** die met de kaders zijn beoogd.
- Een tweede doel van dit onderzoek om het kijken naar het functioneren van de kaders als geheel door de bril van de **functies** die de kaders (kunnen) vervullen. Dat zijn deels functies die met de kaders beoogd zijn, maar deels ook functies die het resultaat zijn van veranderende verwachtingen van taakorganisaties.

Deze dubbele doelstelling betekent dat we de praktijkwerking van de kaders ten eerste aan de hand van de met de kaders beoogde doelen onderzoeken. Daarnaast is het doel van de brede evaluatie ook om te kijken naar het stelsel van rijksorganisaties op afstand als geheel. Dit is niet hetzelfde als vier parallelle evaluaties. We kijken daarom naar vraagstukken die van toepassing zijn op alle organisatietypen. Dat biedt mogelijkheden om deze kaders in samenhang te bezien, overeenkomsten en verschillen te zien, en om bevindingen op te halen over de inrichting van het stelsel van rijksorganisaties op afstand als geheel. De vijf centrale thema's vormen hierbij de leidraad.

We vatten hieronder in 8.1 eerst kort de beoogde doelstellingen van de individuele kaders samen. Deze doelstellingen zijn uitgebreider beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Daarna geven we in 8.2 een overzicht van de *functies* die de kaders vervullen, welke functies juist niet terugkomen in de kaders, en wat daarbij verschillen en overeenkomsten tussen de kaders zijn. Vervolgens sluiten we af met een beknopte conclusie.

8.1 Beoogde doelen van de kaders

Onderstaand geven we per kader een samenvattend overzicht van de beoogde doelen van het kader. Deze doelen zijn in meer detail behandeld in de voorgaande hoofdstukken. Ze zijn gebaseerd op de zes kaders inclusief eventuele memorie van toelichting en waar relevant overige documenten per kader. Daarbij gaat het om stukken die inzicht geven in de totstandkoming van het kader en de beoogde doelen, en eventueel later vastgesteld staand beleid dat samenhangt met het kader, zoals blijkt uit documentatie als Kamerbrieven.

Kader	Doelen
Kaderwet zbo's	— 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; — Vergroting van het publiek inzicht in zowel het vóórkomen als functioneren van zbo's.
Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'	Verduidelijken inrichting van de governance van zbo's, met behulp van het driehoeksmodel. Om 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
Regeling agentschappen	Het scheppen van instellingsvoorwaarden die het bevorderen van doelmatige uitvoering van beleid door agentschappen borgen, door: — Productsturing en bekostiging o.b.v. tarieven; — Aansturing via een resultaatgericht sturingsmodel (driehoeksmodel): — Ruimte voor afwijkend financieel beheer
Kaderwet adviescolleges	— Versobering van het adviesstelsel en het vergroten van transparantie; — Scheiding tussen advies van (partijloze) deskundigen van het overleg met belangengroepen en daarmee verheldering van politieke besluitvorming en herstel van het politiek primaat; — De verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges.
Aanwijzingen voor de Planbureaus	— Een heldere juridische grondslag en daarmee duidelijkheid scheppen over de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en werkwijze van de planbureaus; — Een heldere financiële grondslag: de gewenste verhouding tussen budget uit de begroting en externe, betaalde opdrachten. — Toegang van het parlement tot de planbureaus.
Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer	— Het neerleggen en verduidelijken van de eisen die gesteld worden ten aanzien van ordentelijk financieel beheer; — 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 <i>checks & balances</i> inbouwen.

8.2 Functies van de kaders

Hieronder geven we een overkoepelende analyse van wat in de kaders te vinden is ten aanzien van de verschillende functies. Dit doen we voor de functies vallend onder elk van de

vijf thema's die in de evaluatie centraal staan. Hiermee ontstaat een beeld van hoe de kaders zich verhouden tot elk thema en in hoeverre zij de desbetreffende functies nastreven.

Een nadere uitwerking en onderbouwing van de inhoud van dit hoofdstuk is te vinden in twee bijlagen:

- Bijlage 1 bevat een overzicht van het geheel van functies van de kaders, de omschrijving van wat er met deze functies is bedoeld, en de bronnen waaraan deze indeling in functies is ontleend.
- In bijlage 2 is de analyse opgenomen die heeft geleid tot de 'scoring' van de kaders op de verschillende functies in de onderstaande paragrafen. In deze analyse laten we nauwgezet zien welke bepalingen in de verschillende kaders samenhangen met en/of bijdragen aan de verschillende functies van kaderstelling.

In de volgende paragrafen geven we per functie we in een tabel aan in welke mate een kader aandacht heeft voor deze functie. Dit dient als handvat om de kaders te vergelijken, en een 'overall' beeld te krijgen van de mate waarin een functie al dan niet terug te vinden is in de kaders. Het gaat er hierbij om óf een kader aandacht heeft voor een functie, niet om het aantal bepalingen of het gewicht c.q. belang van bepalingen.

Deze indicaties kunnen als volgt opgevat worden:

Indicatie	Betekenis
	Nee: functie krijgt (vrijwel) geen aandacht / speelt (vrijwel) geen rol in het kader.
•	Enigszins: het kader heeft indirect of eenzijdig aandacht voor deze functie (toelichting in de tekst).
••	Ja: er is expliciete aandacht voor dit functie in het kader.

De indicatie moet niet als *normatief* verschil opgevat worden (meer aandacht van een kader voor een functie is niet 'beter' of 'slechter'). Relevant in dit opzicht is dat een kader niet overal aandacht voor hoeft te hebben: voor agentschappen is bijvoorbeeld weinig geregeld over de aansturingsmogelijkheden van de minister, omdat de minister een directe hiërarchische relatie heeft tot een agentschap. Dat maakt bepalingen op dit vlak in feite overbodig. Een en ander kan voor een bepaalde organisatievorm minder nodig zijn, of al in andere wet- en regelgeving gevat zijn.

8.2.1 Governance

	Kaderwet zbo's	Circulaire governance	Regeling agentschappen	Kaderwet adviescolleges	Aanwijzingen planbureaus	Normenkader financieel beheer
Aansturing door minister	••	••	•	••	••	
Toezicht vanuit minister	••	••	••	•		
Checks & balances	•	••		•	••	••

Het regelen van **aansturing door de minister** van organisaties op afstand komt wisselend als functie terug in de kaders. Deze functie staat op gespannen voet met de functies onafhankelijkheid en autonomie die we verderop bespreken; de meeste kaders gaan veel meer in op die laatste functies.

De *Kaderwet zbo's* kent twee bepalingen die duidelijk deze functie dienen (art. 21: de minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitvoering door een zbo, en art. 22: de minister kan besluiten van een zbo vernietigen). De *regeling agentschappen* benoemt enkel dat de inhoudelijke aansturing in het driehoeksmodel bij de opdrachtgever ligt (art. 11). Iets vergelijkbaars geldt voor de *circulaire governance zbo's*, waarbij de circulaire wel nog aanvullend de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever benoemt om prestatie-indicatoren op te stellen.

Bij de *Kaderwet adviescolleges* was het verbeteren van politieke aansturing een expliciet doel van de instelling van de wet. De Kaderwet benoemt de bevoegdheid voor de minister om het werkprogramma vast te stellen (art. 26) en adviescolleges te verzoeken om specifieke adviezen (art. 17). De *aanwijzingen planbureaus* regelen ook dat de minister verzoeken neer kan leggen bij het planbureau (aanwijzing 6), maar geven de minister niet de bevoegdheid het werkprogramma vast te stellen. Beide kaders geven de minister geen mogelijkheid om inhoudelijk in de taakuitvoering van adviescolleges of planbureaus te sturen.

Voor de *Kaderwet adviescolleges* (art. 17) en de *aanwijzingen planbureaus* (aanwijzing 7) geldt nog dat zij ook directe opdrachtverlening vanuit de Staten-Generaal mogelijk maken. Een dergelijke bepaling is logisch voor deze typen organisaties op afstand en versterkt de mogelijkheden voor de Staten-Generaal om onafhankelijk van ministers advies of onderzoek te vragen.

Het regelen van het **toezicht vanuit de minister** is in met name de *Kaderwet zbo's* en de *regeling agentschappen* een belangrijke functie. Beide benoemen diverse verantwoordelijkheden en toezichtsinstrumenten voor de minister. De *regeling agentschappen* focust op financieel toezicht, en geeft daarbij een aparte toezichtstaak aan de minister van Financiën. De *Kaderwet zbo's* kent op dit vlak een belangrijk onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's: bij publiekrechtelijke zbo's die niet onderdeel zijn van de Staat heeft de minister bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid om de begroting en de jaarrekening goed te keuren, terwijl dit bij privaatrechtelijke zbo's niet is geregeld (art. 29, 34). Daarmee heeft de minister minder toezichtsinstrumentarium richting privaatrechtelijke zbo's. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat waar het gaat om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), de Comptabiliteitswet ook bepalingen kent die het toezicht van de minister regelen (art. 6.1). Voor die zbo's die óók RWT zijn, kan het toezicht vanuit de minister dus ook op de Comptabiliteitswet gebaseerd worden.

De *Kaderwet adviescolleges* en de *aanwijzingen planbureaus* kennen veel minder focus op toezicht vanuit de minister. Deze gaan meer in op elementen die juist de onafhankelijkheid en autonomie dienen te bevorderen van de organisaties ten overstaan van de minister.

Het regelen van aansturing door en toezicht vanuit de minister heeft voor verschillende kaders ook verschillende betekenis. Agentschappen vallen bijvoorbeeld hiërarchisch onder de minister, waardoor er minder noodzaak is om de bevoegdheden van de minister apart te regelen. Zbo's hebben een andere positie; een expliciet doel van de *Kaderwet zbo's* is ook om de ministeriële verantwoordelijkheid binnen het stelsel helder te regelen. Toezichtsbevoegdheden zijn nodig om die ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Het regelen van interne **checks en balances** is wisselend als functie te herkennen in de kaders. De *Kaderwet zbo's* benoemt enkel dat bij publiekrechtelijke zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid de jaarrekening moet worden beoordeeld door de accountant (art. 35). De focus ligt daarbij op ordentelijke bedrijfsvoering. De *Kaderwet adviescolleges* kent diverse bepalingen die de ambtstermijn limiteren (art. 11), zuivere invulling van ambtsposities bevorderen (art. 12), en benoemen hoe met minderheidsstandpunten dient te worden omgegaan (art. 20), maar regelt geen vorm van intern toezicht. De *Aanwijzingen planbureaus* benoemen daarentegen dat een onafhankelijke commissie ingesteld dient te worden om toe te zien op het onderzoek. De focus daarbij ligt op kwaliteit van taakuitvoering, en niet op bedrijfsvoering.

De *regeling agentschappen* en de *circulaire governance zbo's* kennen het driehoekssturingsmodel, dat als doel heeft om te zorgen voor balans en evenwicht in de sturingsrelaties. Dit heeft echter meer betrekking op het niveau van de relatie tussen organisatie op afstand en het departement (onderscheid tussen opdrachtgever en eigenaar) dan *binnen* de organisatie op afstand.

De *circulaire governance zbo's* en het *normenkader financieel beheer* benoemen nog andere vormen van checks & balances, zoals een audit committee, raad van advies, en raad van toezicht. Bij zbo's geldt echter dat een raad van toezicht wordt gezien als een interferentie met het toezicht door de minister en, mede n.a.v. het advies van de commissie-De Leeuw ook sterk wordt ontmoedigd. Het normenkader financieel beheer benoemt juist dat instellingen een raad van toezicht dienen te hebben. Daarnaast benoemt het normenkader financieel beheer nog verschillende checks & balances, waaronder de rol van de controller en de rol van de accountant. Het regelen van die vormen van tegenmacht is één van de belangrijkste doelen van het normenkader.

8.2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording

	Kaderwet zbo's	Circulaire governance	Regeling agentschappe n	Kaderwet adviescolleges	Aanwijzingen planbureaus	Normenkader financieel beheer
Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid (organisatieniveau)	••		••	••	••	
Verantwoording aan minister en/of Staten- Generaal (organisatieniveau)	••	••	••	••	•	
Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel (stelselniveau)	••	•	••	••	•	•
Flexibiliteit in het stelsel (stelselniveau)			••	••		

Het uitgangspunt van de **ministeriële verantwoordelijkheid** en krijgt voor de verschillende kaders steeds op een andere manier vorm. De *Kaderwet zbo's* heeft als expliciet doel om te structureren voor welke organisaties de ministeriële verantwoordelijkheid verminderd van toepassing is. Het helder regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid in het stelsel is ook één van de expliciete doelen en daarmee een belangrijke functie van de *Kzbo's*. De *regeling agentschappen* en de *aanwijzingen planbureaus* maken daarentegen duidelijk dat agentschappen en planbureaus onderdeel zijn van het organisatiebesluit van een departement, waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid binnen het stelsel eveneens helder is.

De kaders gaan overigens niet expliciet in op deze verschillende manieren waarop de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht is voor de diverse typen organisaties op afstand. Zo bevatten de kaders geen bepalingen in de trant van 'de minister kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor aspect X van de bedrijfsvoering van een zbo'.¹³⁸ De scope van die verantwoordelijkheid moet worden afgeleid uit de mogelijkheden die de minister wel en niet heeft om te sturen en toezicht te houden. Het feit dat de minister, zij het in verschillende mate, verantwoordelijk is voor het doen en laten van rijksorganisaties op afstand, leidt in de kaders tot allerlei bepalingen over de bevoegdheden van de minister richting organisaties op afstand. Die bepalingen benoemen we onder 'governance'.

De *regeling agentschappen* en *Kaderwet adviescolleges* kennen daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid voor het *beheer* van het stelsel, aan respectievelijk de minister van Financiën (agentschappen) en de minister van BZK (adviescolleges). De *Kaderwet zbo's* geeft de minister van BZK specifiek verantwoordelijkheden voor het bijhouden van het zbo-register en het evalueren van de kaderwet, maar dit zijn minder vergaande verantwoordelijkheden. Bij agentschappen moet de minister van Financiën *instemmen* met een verzoek tot instelling (art. 4). Bij adviescolleges moet de minister van BZK de instelling *mede ondertekenen* (art. 7).

De meeste kaders kennen bepalingen die de **verantwoording aan de minister en/of Staten-Generaal** reguleren.

- De verantwoordingsrelatie tussen organisatie op afstand en minister is voor veel van de organisatietypen vergelijkbaar: de organisatie op afstand informeert de minister zowel over jaarplan en als jaarverslag, en houdt de minister op de hoogte van tussentijdse ontwikkelingen. Alleen bij de planbureaus is er sprake van een veel minder strakke verantwoordingslijn.
- De informatierelatie tussen organisatie op afstand en parlement verschilt. Voor veel organisaties is er geen directe informatierelatie, maar loopt alle verantwoording via de minister. Daarop bestaan slechts enkele uitzonderingen. Zo bepaalt de *Kaderwet zbo's* dat zbo's hun jaarverslag opsturen aan het parlement. Agentschappen en adviescolleges hoeven dat niet. Ook valt op dat de *Kaderwet adviescolleges* voorschrijft dat de minister de Staten-Generaal moet informeren over zijn reactie op een uitgebracht advies. Een vergelijkbare bepaling is niet terug te vinden in de andere kaders.

De *Kaderwet zbo's* bevat diverse bepalingen gericht op de informatiepositie van de minister ten opzichte van het zbo. Zbo's zijn op grond van de *Kaderwet* verplicht om begroting, jaarverslag en jaarrekening aan de minister te sturen. Het jaarverslag wordt ook aan het parlement gestuurd. De *Kaderwet* bevat ook bepalingen die erop zijn gericht om te voorkomen dat de minister voor verrassingen komt te staan, zoals art. 30, dat regelt dat een

¹³⁸ In dit kader is het opvallend dat de MvT van de *kaderwet zbo's* als een van de kerndoelen van de *kaderwet* noemt het helder regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit komt nauwelijks expliciet terug in de bepalingen van de *kaderwet*.

zbo de minister direct informeert als er gedurende een boekjaar grote verschillen tussen begroting en realisatie (dreigen te) ontstaan. De *circulaire governance* geeft nader invulling aan deze uitgangspunten.

In de *regeling agentschappen* zijn voor een groot deel dezelfde typen bepalingen opgenomen. Ook voor agentschappen is geregeld dat zij zich verantwoorden richting de minister over 'doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken' en dat zij hun opdrachtgever aan de kant van het departement 'tijdig betrekken bij onvoorziene ontwikkelingen'. De regeling bepaalt ook dat de opdrachtnemer ieder jaar een jaarplan ter goedkeuring voorlegt aan opdrachtgever en eigenaar, en dat er in dat plan ook rapportage-afspraken richting opdrachtgever en eigenaar moeten worden vastgelegd.

Ook in de *Kaderwet adviescolleges* is geregeld dat de minister wordt geïnformeerd aan de hand van een concept-werkprogramma en concept-begroting voor het komende jaar. De minister stelt het werkprogramma uiteindelijk vast en stuurt het aan het parlement. Ook is geregeld dat een adviescollege zich verantwoordt aan de hand van een jaarverslag dat, in tegenstelling tot dat van zbo's, niet aan het parlement hoeft te worden gestuurd. Van belang voor politieke verantwoording is verder dat op grond van de Kaderwet een adviescollege de Minister en het parlement informeert over een eventueel voornemen tot het uitbrengen van een ongevraagd advies, en dat de Minister uiterlijk drie maanden na de ontvangst van een advies de Staten-Generaal informeert over zijn standpunt over dat advies.

In de *aanwijzingen planbureaus* speelt politieke verantwoording een minder duidelijke rol. Hierbij geldt dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen, waarmee het inzicht van de minister op een andere manier (via de hiërarchische lijn) geborgd kan worden. In Aanwijzing 6 is vastgelegd dat het planbureau de inhoud van zijn werkprogramma 'afstemt' met de minister – dat is een duidelijk minder vergaande bepaling dan bijvoorbeeld de bevoegdheid van de minister om het werkprogramma van een adviescollege vast te stellen. Aanwijzing 7 bevat daarnaast een aantal elementen van verantwoording: een planbureau stuurt op basis van deze aanwijzing het resultaat van een extern verzoek behalve aan een verzoeker ook aan de minister. Als het gaat om een verzoek van de Staten-Generaal, dan stuurt het planbureau het resultaat eerst naar de minister, die dat 'terstond en ongewijzigd' aan de Staten-Generaal moet sturen.

Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel is een belangrijke functie in de meeste kaders. Dit komt ook voort uit de geschiedenis van elk van de vier organisatietypen. Bij de *Kaderwet adviescolleges* speelt bijvoorbeeld de achtergrond van een 'wildgroei' aan adviescolleges die is beëindigd met de woestijnwet. Een belangrijk aspect van de Kaderwet adviescolleges is dan ook om structuur aan te brengen in de oprichting en de termijn van adviescolleges, en om de taak van adviescolleges te definiëren, om deze te onderscheiden van belangenbehartigende groepen.

Voor de *Kaderwet zbo's* geldt een vergelijkbare behoefte aan uniformering en overzicht vanuit de geschiedenis, waarbij voor iedere zbo een eigen organisatieregeling gold. Dit is ook één van de vier expliciete doelen van de Kzbo's. Daarbij geldt wel dat er binnen de Kzbo's ruimte voor diversiteit wordt gelaten tussen verschillende typen c.q. rechtsvormen van zbo's. De Kzbo's kent uiteenlopende regels (voor met name het toezicht door de minister) voor publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de staat, publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de staat, en privaatrechtelijke zbo's. De Kaderwet gaat niet in op de noodzaak of logica van die verschillen tussen zbo's. De Kaderwet laat hiermee ruimte voor

diversiteit binnen het stelsel. Daarnaast geldt voor zbo's die tevens RWT zijn, ook nog bepalingen uit de Comptabiliteitswet, maar dus niet voor alle zbo's.

De *aanwijzingen planbureaus* hadden tot doel om een eenduidige juridische en financiële grondslag te bieden voor planbureaus. De focus daarbij ligt echter meer op het helder regelen van o.m. opdrachtverlening en financiering. De aanwijzingen vervullen geen functie in het ordenen van welke organisaties wel of niet planbureau (kunnen) zijn.

Een functie van de *regeling agentschappen* op gebied van het stelsel is dat de regeling duidelijke criteria formuleert voor het instellen van nieuwe agentschappen. Dat heeft mede tot doel wildgroei van agentschappen te voorkomen. Ook wijst de regeling duidelijk de Minister van Financiën aan als stelselverantwoordelijke voor het geheel van agentschappen. Uit de geschiedenis van de regeling, alsook de voorgaande regeling baten-lastendiensten, is verder af te leiden dat de regeling zorgt voor het uniformeren van diverse regels die voor diverse agentschappen al bestonden. Ook de regeling agentschappen laat met het verschil tussen het kasstelsel en baten-lasten agentschappen echter diversiteit bestaan binnen het stelsel. Die verschillen hebben minder te maken met toezicht door de minister, en meer met de (interne) financiële huishouding van agentschappen.

Van de *circulaire governance zbo's* en het *normenkader financieel beheer* kan eveneens gezegd worden dat deze niet een vorm van uniformering als functie kennen. Voor de circulaire governance zbo's geldt dat hiermee de relatie tussen departementen en zbo's wordt geüniformeerd en ingericht gelijk aan die van agentschappen. Het normenkader financieel beheer stelt regels die breed gelden voor publieke instellingen. Ook bij deze kaders is echter geen sprake van ordening in de zin dat ze voorschrijven welke typen organisaties onder welk kader (kunnen) vallen.

Het beogen van **flexibiliteit in het stelsel** is wisselend in de kaders terug te zien. De *regeling agentschappen* kent specifiek een bepaling die afwijken van onderdelen van de regeling mogelijk maakt. De andere kaders kennen dit niet. Verder geeft de *Kaderwet adviescolleges* de mogelijkheid te geven om eenmalige en tijdelijke adviescolleges op te richten (en weer te ontbinden). De Kaderwet geeft daarvoor bijvoorbeeld de minister de mogelijkheid om leden van een tijdelijk of eenmalig adviescollege te ontslaan (art. 6 lid 3), die hij niet heeft bij vaste adviescolleges. Dit vergroot de flexibiliteit en biedt ruimte om (ad hoc) adviezen te vragen.

8.2.3 Zelfstandigheid

	Kaderwet zbo's	Circulaire governance	Regeling agentschappen	Kaderwet adviescolleges	Aanwijzingen planbureaus	Normenkader financieel beheer
Onafhankelijkheid in taakuitvoering	•	••	•	••	••	
Autonomie in bedrijfsvoering	••	••	••	•	•	

Het regelen van **onafhankelijkheid in taakuitvoering** is als belangrijk doel terug te zien in verschillende kaders. De *Kaderwet zbo's* kent verschillende bepalingen die hieraan bijdragen, waaronder bepalingen rond benoemingen en nevenfuncties (art. 9, 12, 13, 16). Dergelijke bepalingen dragen overigens eveneens bij aan autonomie in bedrijfsvoering. De Kaderwet

zbo's is verder maar beperkt gericht op het waarborgen van onafhankelijkheid. Zo is opvallend dat een centraal aspect van zelfstandige bestuursorganen (de minister kan geen 'bijzondere aanwijzingen' geven – c.q. zich niet bemoeien met individuele gevallen) niet in de Kaderwet zbo's is geregeld. Dit is bijvoorbeeld wel vervat in de Rijksbrede Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het feit dat de kaderwet zbo's dit soort waarborgen voor onafhankelijkheid niet bevat, kan verklaard worden door de achterliggende doelen van de Kaderwet: die had vooral tot doel om in reactie op de groei van onafhankelijke organisaties juist de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister helder neer te leggen. De bepalingen in de wet zijn dus meer gericht meer op sturing en toezicht vanuit de minister. Zo kan de minister beleidsregels stellen voor de taakuitvoering van een zbo (art. 21) en besluiten van een zbo vernietigen (art. 22).

De *regeling agentschappen* kent geen bepalingen die specifiek gericht zijn op het borgen van onafhankelijkheid in taakuitvoering, maar heeft wel duidelijk aandacht voor autonomie in bedrijfsvoering (zie hieronder). Wel kent deze het driehoekssturingsmodel, waarin een onderliggende gedachte is dat de opdrachtnemer (agentschap) op gelijke voet staat met de opdrachtgever. Dit kan de zelfstandigheid van een agentschap bevorderen, en het agentschap bijvoorbeeld meer mogelijkheden geven om tegenwicht te bieden aan opdrachten.

De *Kaderwet adviescolleges* en de *aanwijzingen planbureaus* kennen beide aandacht voor dit doel. In beide gevallen dient aansturing vanuit de minister op de *wijze van* taakuitvoering te worden voorkomen. De aanwijzingen planbureaus maken dit heel expliciet (aanwijzing 4). De Kaderwet adviescolleges benoemt dit niet expliciet; dit kan te maken hebben met het feit dat adviescolleges geen onderdeel zijn van de departementen, in tegenstelling tot planbureaus. Beide kaders kennen wel de mogelijkheid voor de minister (en de Staten-Generaal) om opdrachten te geven, dus invloed uit te oefenen op het werkprogramma. Echter regelen ook op dat vlak beide kaders dat adviescolleges en planbureaus zelf een grote rol spelen in het opstellen van het werkprogramma. De aanwijzingen planbureaus benoemen dat de minister 'voor zover redelijk' vragen op het werkprogramma kan zetten, en dat de directeur van het planbureau het werkprogramma vaststelt (aanwijzing 6). De Kaderwet adviescolleges kent een iets andere regeling: deze bepaalt dat het adviescollege het werkprogramma opstelt en dit aan de minister stuurt, waarna de minister dit vaststelt. Hier is ook benoemd dat de minister het werkprogramma kan wijzigen (art. 26). De Kaderwet adviescolleges lijkt daarin meer ruimte te geven aan de minister voor aansturing in het werkprogramma dan de aanwijzingen planbureaus.

Autonomie in bedrijfsvoering is bij de *regeling agentschappen* een belangrijker doel dan onafhankelijkheid in taakuitvoering. Daarvoor kent de regeling een groot aantal bepalingen over het sturingsmodel en de ruimte voor afwijkend financieel beheer voor het agentschap, zoals de mogelijkheid om reserves op te bouwen en leningen af te sluiten. Dit is ook logisch gezien de geschiedenis en reden achter de oprichting van agentschappen. De Kaderwet zbo's kent naast eerdergenoemde bepalingen ook een aantal bepalingen die specifiek helpen in de autonomie: zo hebben (publiekrechtelijke) zbo's de verantwoordelijkheid om zelf een ontwerpbegroting op te stellen (art. 25). Dit maakt zbo's 'eerst aan zet' in het gesprek hierover met de minister. Wel dient de minister de begroting goed te keuren (art. 29).

De *Kaderwet adviescolleges* en de *aanwijzingen planbureaus* kennen eveneens bepalingen op gebied van autonomie. De Kaderwet adviescolleges regelt bijvoorbeeld de autonomie op het vlak van benoemingen. In beide gevallen gaat het om autonomie die meer gericht is op het

onafhankelijk uitvoeren van taken, en minder op bedrijfsmatig functioneren zoals bij agentschappen.

Het *normenkader financieel beheer* richt zich niet specifiek op rijksorganisaties op afstand, en gaat daarom niet in op onafhankelijkheid en autonomie van organisaties op afstand ten opzichte van de minister. Overigens bevat normenkader wel bepalingen die bij verzelfstandige organisaties op afstand de onafhankelijkheid en de autonomie kunnen bevorderen, zoals het werken met een raad van toezicht.

De *circulaire governance zbo's* benoemt de mogelijkheid raden van advies of raden van toezicht in de richten. Onder 'governance en sturing' hierboven gaan we daar nader op in. Dergelijke gremia kunnen helpen in de onafhankelijkheid en de autonomie van een zbo ten opzichte van het departement.

Het driehoekssturingsmodel, dat onderdeel is van zowel de regeling agentschappen als de *circulaire governance zbo's*, dient onder meer om in de relatie tussen departement en organisatie op afstand tegenwicht te bieden aan de aansturing door de opdrachtgever. De rol van de eigenaar kan de organisatie op afstand helpen om de organisatie op afstand te bewaken ten aanzien van de opdrachtgever. Zo heeft de eigenaar van een zbo bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid om uitbreiding van taken te beoordelen op haalbaarheid en wenselijkheid. Dit kan echter niet als *zelfstandigheid* worden gezien van de organisatie op afstand ten opzichte van de minister: de eigenaar en opdrachtgever vallen immers beide onder de minister. De eigenaar kan wel helpen om bijvoorbeeld de stabiliteit en bedrijfsvoering van een organisatie op afstand te bewaken, maar daarmee is de organisatie op afstand niet meer onafhankelijk of autonoom ten opzichte van de minister c.q. het departement.

8.2.4 Publieke waarde

	Kaderwet zbo's	Circulaire governance	Regeling agentschappen	Kaderwet adviescolleges	Aanwijzingen planbureaus	Normenkader financieel beheer
Doeltreffendheid en doelmatigheid	••	••	••	•	•	•
Rechtmatigheid	•	•	•			••
Responsiviteit	•			•		•
Samenwerking	•			••		
Reflectie en leren	•		•	•	•	

Doeltreffendheid en doelmatigheid is als doel in elk van de kaders terug te vinden. De *regeling agentschappen* kent een sterke focus op doelmatigheid. De toelichting bij de regeling geeft aan: "het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen het rijk." De regeling kent veel bepalingen die aan de doelmatigheid van agentschappen moeten bijdragen: veelal over financieel beheer en sturingsmodel.

De andere kaders kennen veel minder aandacht voor doelmatigheid; vaak zijn doeltreffendheid en doelmatigheid meer als verwante doelen te zien die betrekking hebben op de kwaliteit van de uitvoering in het algemeen. De *Kaderwet zbo's* en *circulaire governance* benoemen bijvoorbeeld dat het zbo verantwoordelijk is voor de kwaliteit van gebruikte procedures bij de taakuitvoering (Kzbo's art. 19). De wettelijk verplichte periodieke evaluaties (zbo's, agentschappen, adviescolleges) dienen ook steeds een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid te geven. De Kzbo's kent verder weinig bepalingen die gericht zijn op doeltreffendheid of doelmatigheid.

Rechtmatigheid is in de kaders weinig als eigenstandig doel te herkennen, wat wellicht logisch is, aangezien rechtmatig functioneren van publieke organisaties verondersteld mag worden. Sommige kaders kennen wel bepalingen die voorschrijven dat een organisatie op afstand zorgvuldig (*Kaderwet zbo's* art. 19) of rechtmatig (*regeling agentschappen* art. 12) dient te functioneren. Dergelijke bepalingen zijn niet in de *Kaderwet adviescolleges* en *aanwijzingen planbureaus* te vinden.

Het *normenkader financieel beheer* bevat wél diverse voorschriften die direct en duidelijk tot doel hebben rechtmatig functioneren bevorderen. Zo dient de accountant een oordeel te geven over o.m. de financiële rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering.

Responsiviteit is als perspectief op taakuitvoering zeer beperkt in kaders terug te vinden. De kaders kennen verschillende bepalingen die regelen hoe taakstelling of opdrachtgeving vanuit de minister naar een organisatie op afstand verloopt. Geen van de kaders gaat in op mogelijkheden voor organisaties op afstand om zelf in hun taakuitvoering 'vanuit de bedoeling te redeneren'. De kaders zijn daarin niet stimulerend; in het beste geval laten zij ruimte voor organisaties op afstand om hierin hun eigen keuzes te maken.

De *Kaderwet zbo's* benoemt dat zbo's gelegenheid tot inspraak moeten geven over hun taakuitvoering. Dit kan bijdragen aan de responsiviteit en klantgerichtheid van zbo's. Ook is benoemd dat zbo's zorgvuldig moeten omgaan met personen en instellingen die met hen in aanraking komen (art. 19). Het begrip 'zorgvuldigheid' is voor meerdere interpretaties vatbaar, maar zou met enige flexibiliteit bijvoorbeeld uitgelegd worden als 'oog voor menselijke maat'. De regeling agentschappen kent dergelijke bepalingen niet.

De *Kaderwet adviescolleges* geeft ruimte voor adviescolleges om flexibel en opgabegericht te werken. Adviescolleges kunnen advies uit eigen beweging geven en adviezen uitbrengen buiten het werkprogramma om. Ze zijn zelfs verplicht om in het werkprogramma rekening te houden met onvoorziene adviesvragen (art. 26). De *aanwijzingen planbureaus* kennen geen dergelijke bepalingen.

De kaders gaan vrijwel niet in op **samenwerking** met ketenpartijen en andere partners. De *Kaderwet adviescolleges* kent een bepaling (art. 23) die regelt dat adviescolleges gezamenlijk advies kunnen uitbrengen; zij zijn daar zelfs toe verplicht indien dit in het adviesverzoek wordt verzocht. Die bepaling lijkt een aanmoedigend karakter te hebben, om de verkokering van adviescolleges vanuit de geschiedenis te verminderen.¹³⁹ De Kzbo's regelt (art. 21) dat zbo's gebruik kunnen maken van voorzieningen op gebied van bedrijfsvoering van andere bestuursorganen. De kaders gaan verder niet in op hoe organisaties op afstand zich als

¹³⁹ Notitie 'De kwaliteit van verbinding – advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21^{ste} eeuw, 2008

onderdeel van ketens of netwerken dienen te gedragen, of hoe de aansturing en het toezicht vanuit de minister daar oog voor dienen te hebben.

De kaders gaan ook vrijwel niet in op **reflectie en leren** op de maatschappelijke bijdrage van organisaties en de wijze waarop deze vorm krijgt. Deze functie zou voornamelijk voort moeten komen uit de evaluaties: de *Kaderwet zbo's*, *regeling agentschappen* en *Kaderwet adviescolleges* kennen een bepaling dat elk zbo en adviescollege periodiek geëvalueerd moet worden, maar daarin ligt de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid.

8.2.5 Publieke verantwoording

	Kaderwet zbo's	Circulaire governance	Regeling agentschappen	Kaderwet adviescolleges	Aanwijzingen planbureaus	Normenkader financieel beheer
Verantwoording aan burger / stakeholders (organisatieniveau)	•	•	•	•	•	•
Inspraak van burger / stakeholders (organisatieniveau)	••					•

Verantwoording aan burger of stakeholders is beperkt als expliciet doel te zien in de kaders. Verschillende kaders bevatten wel bepalingen over specifieke informatie die openbaar gemaakt moet worden, zoals vacatures. De *aanwijzingen planbureaus* bevatten de bepaling dat resultaten van onderzoek openbaar worden gemaakt (tenzij het een vertrouwelijk verzoek betreft) (art. 1f). Ook kennen de kaders verschillende bepalingen over informatie die aan de Staten-Generaal dient te worden gestuurd, zoals jaarverslagen, waarmee die informatie ook openbaar wordt. Daarmee dient informatievoorziening voor *politieke* verantwoording ook het doel van *publieke* verantwoording. Dit is meer een vorm van publieke informatievoorziening *via* politieke verantwoording, en is anders dan wat met dit thema bedoeld wordt.

De *Kaderwet zbo's* benoemt als expliciet doel het vergroten van het publiek inzicht in zowel het vóórkomen als functioneren van zbo's. Op stelselniveau is hiervoor het zbo-register opgezet (art. 40). Op het niveau van het functioneren van individuele zbo's kent de Kzbo's vooral bepalingen over informatie die aan de Staten-Generaal moet worden verzonden, zoals de vijfjaarlijkse evaluatie (art. 39). De andere kaders benoemen publiek inzicht niet als expliciet doel.

De kaders gaan niet in op hoe organisaties op afstand in bredere zin moeten omgaan met horizontale verantwoording, los van politieke verantwoordingslijnen. Welke horizontale verantwoording gewenst is, en hoe dit zich verhoudt tot bijvoorbeeld ministeriële verantwoordelijkheid, wordt in geen van de kaders geadresseerd.

Inspraak van burgers of stakeholders wordt in de kaders vrijwel niet geregeld, en ook niet als expliciet doel benoemd. De *Kaderwet zbo's* regelt dat zbo's gelegenheid moeten geven om voorstellen te doen voor verbetering van hun taakuitvoering. Een dergelijke bepaling is in

geen van de andere kaders te vinden. Het normenkader financieel beheer noemt wel nog dat een conceptjaarplan en conceptjaarverslag besproken dienen te worden met de belangrijkste stakeholders.

8.3 Concluderend

In het overzicht hierboven valt op dat er in de kaders veel is geregeld over governance, ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Deze functies zijn dominant in de inhoud van de kaders. De kaders besteden veel minder aandacht aan thema's als de maatschappelijke bijdrage van rijksorganisaties op afstand, samenwerking, leren en reflecteren. De kaders hebben daarmee vooral een werking in het reguleren van het verkeer tussen kerndepartementen en organisaties op afstand.

Een tweede rode draad uit de bovenstaande analyse is dat de kaders sterk zijn gericht op uniformering en het scheppen van ordening. Dat is enerzijds logisch: voor een belangrijk deel zijn de kaders immers in het leven geroepen om te zorgen voor ordening, wildgroei tegen te gaan of verschillen te verkleinen. In het licht van de recente aandacht voor 'menselijke maat' in de uitvoering en (bijvoorbeeld) de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoering van de Tweede Kamer is de vraag of de kaders niet *stimulerender* zouden moeten (kunnen) werken, i.p.v. het meer beperkende karakter dat ze nu vooral hebben.

Een derde rode draad is dat de functies van de kaders onderling sterk samenhangen en de nodige *trade-offs* kennen: sommige functies staan duidelijk met elkaar op spanning. Vaak moeten de kaders het juiste evenwicht tussen verschillende functies. De doeltreffendheid van een kader is deels afhankelijk van hoe kaders erin slagen om bij te dragen aan het beoogde evenwicht.

Hieronder geven we tot slot van dit hoofdstuk een overzicht van een aantal van deze dilemma's en spanningsvelden die wij signaleren tussen de verschillende functies van de kaders.

Stelseldoelstellingen

- **Overzicht en uitlegbaarheid in het stelsel versus flexibiliteit en ruimte voor maatwerk.** De kaders beogen om overzicht en helderheid te scheppen in de diversiteit van verzelfstandigde organisaties. Dit overzicht moet onder meer helpen om de ministeriële verantwoordelijkheid, controle en toezicht op de organisaties in te richten. Ook moet eenduidigheid helpen om de kaderstellende en controlerende rol van de Staten-Generaal te faciliteren, en de uitlegbaarheid van het geheel van rijksorganisaties naar de samenleving te bewaken. Tegelijkertijd omvatten de kaders een grote diversiteit aan organisaties. De diversiteit in type taken van met name zbo's laat zien dat deze niet eenvoudig onder één regime te vatten zijn. De kaders moeten voldoende ruimte laten voor verschillen in de wijze waarop verschillende organisaties functioneren en verschillen in de aansturing door de departementen. De kaders dienen steeds een balans te vinden tussen uniformerende voorschriften en ruimte voor organisatie-specifieke keuzes.¹⁴⁰ Belangrijke vragen op dit punt zijn dan ook: wat moet er minimaal uniform geregeld worden om te zorgen voor overzicht en uitlegbaarheid in het stelsel? En wanneer gaat dit ten koste van de ruimte voor maatwerk in de aansturing van organisaties?

¹⁴⁰ Van Thiel, S. (2001b). Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, 55(2), 189-193. Zie ook: de Kruijf, J. A., & van Thiel, S. (2018). Political Control of Arm's-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. *International Public Management Journal*, 21(3), 461-476.

Organisatiedoelstellingen

- **Sturing van minister versus onafhankelijkheid in taakuitvoering.** De kaders regelen de ministeriële sturing richting verzelfstandigde organisaties. Hiervoor omvatten de kaders diverse bepalingen over de inzet van sturings- en toezichtsinstrumenten door de minister. De kaders moeten die sturing op bepaalde onderdelen mogelijk maken, tegen de achtergrond van het primaat van de politiek. De minister moet op basis van politieke keuzes organisaties op afstand kunnen bijsturen. Ook moet de Staten-Generaal keuzes kunnen maken die door de minister geëffectueerd worden. Tegelijkertijd moeten de kaders op andere onderdelen juist onafhankelijkheid waarborgen.¹⁴¹ Een van de doelen van verzelfstandiging was immers het realiseren van een bepaalde mate van onafhankelijkheid van organisaties. Deze onafhankelijkheid staat op spanning met ministeriële sturing.¹⁴² Een opgave voor kaderstelling is dan ook om te omlijnen op welke aspecten ministeriële sturing vorm moet krijgen, en op welke aspecten er juist sprake moet zijn van onafhankelijkheid van organisaties op afstand.

- **Stabiliteit versus sturing.** De kaders omvatten diverse bepalingen die moeten bijdragen aan stabiliteit en beheersbaarheid, en verantwoord financieel beheer. Daarnaast is, zeker voor uitvoeringsorganisaties, het doel dat hun afstand tot het departement bijdraagt aan stabiliteit door afstand tot (wisselende) politieke wensen.¹⁴³ Tegelijkertijd wordt van organisaties verwacht dat zij zich kunnen aanpassen wanneer de (politieke) opdracht verandert. Ook moeten zij mee kunnen gaan met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die hun werkcontext veranderen.¹⁴⁴ Recent zijn er de nodige voorbeelden van uitvoeringsorganisaties die precies door dit spanningsveld in moeilijkheden zijn gekomen: hun pogingen om de steeds wisselende politieke opdracht zo goed mogelijk uit te voeren zorgden voor serieuze risico's voor de kwaliteit en continuïteit van hun dienstverlening.¹⁴⁵ Voor kaders levert dit vragen op als: hoe wordt de juiste balans gevonden tussen mogelijkheden tot sturing vanuit de minister en de gewenste bedrijfsmatige stabiliteit?

- **(Politieke en publieke) verantwoording versus publieke waarde.** Verzelfstandigde organisaties hebben in sommige gevallen te maken met wat ook wel de *verzelfstandigingsparadox* wordt genoemd: in ruil voor hun relatief onafhankelijke status wordt van hen verlangd zich intensief te verantwoorden.¹⁴⁶ Dat leidt in de praktijk tot het gevoel dat de ruimte in hun primaire taakuitvoering minder groot is dan zij wensen. In dit thema van verantwoording spelen de kaders een belangrijke rol. Zij bevatten bepalingen over de manier waarop die verantwoording vorm moet krijgen. In de praktijk blijkt het

¹⁴¹ Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Regulatory agencies—The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance*, 20(3), 499-520.

¹⁴² Eriksen A (2020) Political Values in Independent Agencies. *Regulation & Governance*. 1– 15. & Majone, G. (1994), 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics*, 17(3): 77–101.

¹⁴³ Majone, G. (1996), *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*. EUIRSCAS. Working Paper 57. Florence: European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).

¹⁴⁴ Corder, K. (2001). Acquiring new technology: Comparing nonprofit and public sector agencies. *Administration & Society*, 33(2), 194-219. & Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge. gov. *Public administration review*, 73(6), 882-890.

¹⁴⁵ Vlist, H. van der, & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering—Fase 1—Probleemanalyse*. ABDTOPConsult.

¹⁴⁶ Smullen, A., Van Thiel, S., & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid en Maatschappij*, 28(4), 190-201. Zie voor recentelijke literatuur, o.a. Öberg, S. A., & Wockelberg, H. (2020). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*, 1-20. & Verhoest, K., P. Roness, B. Verschuere, K. Rubeksen, and M. MacCarthaigh (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

echter vaak lastig om te komen tot zinvolle en betekenisvolle vormen van verantwoording. Uit onderzoek blijkt dat de inzet van te 'platte' prestatie-indicatoren in de verantwoording kan leiden tot perverse prikkels voor de taakuitvoering van organisaties op afstand.¹⁴⁷ Zo kan verantwoording het bereiken van publieke waarde in de weg zitten.¹⁴⁸ Voor de kaders levert dit de vraag op: welke eisen moeten er worden gesteld aan verantwoording, en hoe kunnen die zo worden omschreven dat ze de realisatie van publieke waarde niet belemmeren?

- **Publieke waarde versus rechtmatigheid en doeltreffendheid & doelmatigheid.** Zeker van uitvoeringsorganisaties wordt de afgelopen jaren steeds meer verwacht dat zij responsief zijn voor hun omgeving. Zij dienen rekening te houden met de wensen van stakeholders, omgevingspartijen en klanten¹⁴⁹. Ook wordt vaak de behoefte geuit aan de 'menselijke maat', zeker waar het gaat om grootschalige uitvoeringsprocessen¹⁵⁰. Het begrip 'publieke waarde' wordt in de bestuurskundige literatuur gebruikt om deze bredere, omgevingsbewuste taakopvatting aan te duiden en bij het inrichten van dienstverlening te redeneren vanuit 'de bedoeling' en de maatschappelijke meerwaarde die moet worden geleverd¹⁵¹. Dit vraagt om een bepaalde mate van ruimte voor organisaties in de uitvoering van hun taken. Die behoefte kan op spanning staan met kaderstelling die uitgaat van een eenduidige opdracht en rechtmatige uitvoering daarvan. Sturing die zich richt op de formele opdracht en een doeltreffende en doelmatige uitvoering daarvan, komt niet altijd overeen met (sturing op) publieke waarde. Bij kaderstelling komt de vraag op: welke doelen voor de taakuitvoering zijn onderliggend aan de inhoud van de kaders? En welke ruimte kunnen kaders geven voor denken vanuit publieke waarde, zonder andere doelen (rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid) uit het oog te verliezen?
- **Sturing vanuit minister (op organisaties) versus ketensamenwerking.** De kaders gaan uit van een relatie tussen de minister en een individuele organisaties op afstand. Veel organisaties op afstand zijn echter onderdeel van een keten. Soms omvat deze keten ook andere organisaties op afstand binnen de rijksoverheid. De sturing op individuele organisaties in de keten komt niet automatisch overeen met optimale sturing op de keten als geheel. Sturing op organisaties op afstand kan hierdoor op spanning staan met ketensamenwerking en -sturing. Dit is nog lastiger wanneer verschillende organisaties in de keten onder verschillende ministers c.q. departementen vallen.¹⁵² Er wordt dan wel

¹⁴⁷ Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267–281

¹⁴⁸ Koppell, J. G. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public administration review*, 65(1), 94–108.; Flinders, M. (2011). Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy, *Administration & Society*, 43(5), p. 595–619. & Halachmi, A. (2014). Accountability Overloads. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 560–573). Oxford University Press.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press; Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). *Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings*. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171–191.

¹⁵⁰ Zie bijvoorbeeld de onderzoeksopdracht van de Tijdelijke Tweede Kamercommissie Uitvoeringsorganisaties, die in 2020 "de oorzaken van problemen bij uitvoerings-organisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij" onderzocht.

¹⁵¹ Van der Steen, M. et al (2020). *De opgave aan tafel: de praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

¹⁵² Considine, M. (2002). The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services. *Governance*, 15(1), 21–40. & Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European law journal*, 13(4), 469–486.

gesproken van uitvoering die zich in de 'houdgreep' van het departement bevindt. Voor kaders is de vraag of, en zo ja, hoe, er regels nodig zijn om ketensamenwerking te bevorderen en daarop te sturen.

9 Praktijkwerking: bevindingen uit eerdere evaluaties

In dit hoofdstuk geven we eerste, tussentijdse bevindingen over de werking van de kaders. Daarbij baseren we ons op wat uit documentatie bekend is over de werking van de kaders. De belangrijkste bron daarvan zijn eerdere evaluaties van de verschillende kaders.

We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de werking van de individuele kaders, en daarna op die van het stelsel als geheel. De bevindingen in dit hoofdstuk kunnen worden gezien als een **tussenstand**, omdat we in het praktijkonderzoek de werking van de kaders verder onderzoeken. Het praktijkonderzoek kan de bevindingen die hieronder beschreven staan dus herzien of aanvullen.¹⁵³

De documentatie waar we ons op baseren dateert deels van een aantal jaar geleden. De bevindingen van vorige evaluaties corresponderen mogelijk niet meer met de actualiteit. In het praktijkonderzoek spelen we hierop in.

9.1 Praktijkwerking van de individuele kaders

Hieronder beschrijven we aan de hand van eerder uitgevoerde evaluaties wat er bekend is over de werking van de individuele kaders. Die bevindingen zijn gestructureerd aan de hand van de **expliciete doelen** van de kaders.

9.1.1 Kaderwet zbo's

De Kaderwet zbo's kende twee wettelijke evaluaties in 2012 en 2018, die voortvloeien uit de evaluatiebepaling in de Kzbo's. Daarnaast verscheen in 2012 kort na de eerste wettelijke evaluatie van de Kaderwet in 2012 ook een rapport van de Algemene Rekenkamer over de reikwijdte en implementatie van de Kaderwet. In 2013 volgt het rapport van de commissie-De Leeuw op basis van haar onderzoek naar de herpositionering van zbo's, waarbij ook gekeken wordt naar de Kaderwet. Onderstaande tekst bespreekt de belangrijkste uitkomsten van deze evaluaties. Dat doen we aan de hand van de verschillende doelen die aan de Kaderwet ten grondslag liggen.

Ordering aanbrengen in de bestaande situatie waarin voor iedere zbo een geheel eigen organisatieregeling geldt

In de eerste evaluatie uit 2012 ligt de nadruk op de mate waarin de Kaderwet is geïmplementeerd. Dit omdat de effecten van de Kaderwet in de praktijk pas beperkt zichtbaar zijn. Uit de evaluatie blijkt dat veel organisaties onder de Kzbo's waren gebracht of dat voorbereidingen daartoe werden getroffen. Een aantal zbo's wordt niet onder de Kaderwet gesteld. De evaluatie spreekt daarbij van een "pragmatische" aanpak bij de implementatie van de Kaderwet (p. 10). Daartegenover staat dat de Rekenkamer zich in veel kritischere bewoordingen uitlaat over dit feit dat de Kaderwet slechts voor een beperkt aantal zbo's volledig van toepassing is. De Rekenkamer signaleert dat doordat de Kaderwet zbo's een beperktere definitie van het begrip zbo hanteert dan de definitie van het begrip

¹⁵³ NB: in de definitieve rapportage van het praktijkonderzoek B geven we de bevindingen gezamenlijk weer, terwijl we in dit stuk separaat rapporteren over bevindingen uit het desk research.

bestuursorgaan uit de Awb, vallen bepaalde (clusters van) zbo's op het niveau van de Rijksoverheid buiten de reikwijdte van de Kaderwet zbo's. Daarnaast worden ook om andere redenen meerdere zbo's niet onder de Kaderwet gesteld. Uit de cijfers van het Ministerie van BZK blijkt verder dat de implementatie van de Kaderwet ruim vijf jaar nadat deze in werking is getreden bij een groot aantal (clusters van) zbo's waarvan besloten is ze onder de Kaderwet te brengen nog niet is afgerond.

Volgens de Rekenkamer kunnen regering en parlement hierdoor niet de controle uitoefenen op deze organisaties op afstand, zoals met de Kaderwet beoogd werd. Het rapport spreekt over "een abstract algemeen wettelijk kader met veel uitzonderingen, waarbij de invulling vaak aan de uitvoerende instellingen wordt overgelaten". De implementatie van de Kaderwet haalt volgens de Rekenkamer niet de ambitie van het kabinet om de kaders op ongeveer 75 procent van alle zbo's zonder afwijking van toepassing te laten zijn. In de woorden van de Rekenkamer ontstaat zo "een verwarrend beeld" van het zbo-veld.

Een jaar later komt de commissie-De Leeuw in haar eindrapport tot meerdere verbeterpunten om tot een betere ordening van het zbo-stelsel te komen. Ze bepleit een herijking van het generieke beleid ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging, omdat het huidige beleid 'onvoldoende handvatten en eenduidige regels' bevat. Ook presenteert de commissie een 'besliskader' voor gedegen besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen. De commissie-De Leeuw concludeert dat het aantal zbo's gehalveerd kan worden. Veel zbo's voldoen niet aan de definitie van een zbo volgens de Kaderwet en kunnen van hun zbo-status ontdaan worden.

Ten opzichte van de eerdere evaluatie, laat de tweede wettelijke evaluatie uit 2018 verbetering zien en is zij duidelijk positiever van toon over de wijze waarop de Kaderwet ordening in het zbo-stelsel aanbrengt. De Kzbo's functioneert als een kader, het toepassingsbereik is zoals voorgenomen en afwijkingen tasten het karakter van de Kzbo's niet aan. Desondanks blijkt uit de tweede wettelijke evaluatie wel dat er in 2018 nadere ordening op een aantal terreinen mogelijk was. Het gaat dan onder meer om de dubbele openbaarmakingsplicht voor nevenfuncties van leden van zbo's door zowel het ministerie als zbo: deze wordt in de praktijk vaak niet nageleefd. Bij de ordening van de informatievoorziening valt op dat voor het indienen van de begroting door zbo's anders dan die onderdeel uitmaken van de Staat, verschillende momenten voorkomen die vaak laat in het jaar liggen. De Kaderwet is voor zbo's niet duidelijk over het moment waarop het jaarverslag naar beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden moet worden.

Een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid

Waar de Kaderwet moet zorgen voor een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, doet zij dit vijf jaar na implementatie van de wet nog onvoldoende, zo constateert de Algemene Rekenkamer. De verklaring wordt gezocht in het grote aantal zbo's dat van de werking van de Kaderwet is uitgezonderd én door de uitzonderingen die op artikelen uit de Kaderwet zijn gemaakt. Het Rekenkamerrapport concludeert daarom dat "de keerzijde van het streven naar maatwerk is dat een situatie is ontstaan waarin nog steeds geen sprake van een eenduidig wettelijk kader voor verantwoording en toezicht bij zbo's. Er heeft dus wel een zekere ordening in het organisatierecht plaatsgevonden, maar deze is door het grote aantal uitzonderingen relatief beperkt gebleven" (p. 24).

Voor de invulling van de (sturings)relaties tussen departementen en zbo's ziet de commissie-De Leeuw meerdere mogelijkheden voor verbetering. De commissie doet als aanbeveling om tot een heldere en uniforme inrichting voor de sturingsrelatie tussen departement en zbo

volgens de drieslag eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer: "In de governance is dringend behoefte aan een professionaliseringsslag, aan beide zijden van de relatie tussen departement en zbo". Deze rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer vraagt om een planning & control-cyclus om processen van ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording te verbeteren. Ook wordt aangeraden om instelling van een Raad van Toezicht bij zbo's te vermijden en het toezicht departementaal te beleggen.

Bij de laatste evaluatie in 2018 wordt geconstateerd dat de rolinvulling bij de sturing van zbo's divers blijft en dat bij sommige departementen de implementatie van de Circulaire uit 2015 niet geheel afgerond is. Rond de precieze invulling van de relaties tussen departementen en zbo's bestaat nog wat onduidelijkheid. Uit de evaluatie bleek bij meerdere zbo's op dit vlak behoefte bestaat aan meer ondersteuning en voorlichting over de kaders en de circulaire.

Helderheid bieden met betrekking tot de financiële controle op de zbo's

Een belangrijk punt in de evaluaties van de Kaderwet blijkt de financiële controle op zbo's. Bij de eerste evaluatie uit 2012 kwam al aan bod dat jaarverslagen van zbo's zelden op tijd worden verzonden. Het Rekenkamerrapport uit hetzelfde jaar noemt de Kaderwet "onvoldoende richtinggevend op het gebied van verantwoording over doelmatigheid en rechtmatigheid". Volgens de Rekenkamer kan de Kzbo's op sommige terreinen nog meer sturend zijn. Zo is onduidelijk wat het voorgeschreven verslag over de doelmatigheid van de accountant moet inhouden. Verder zijn de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen, de uitgangspunten voor controle en de formulering van de accountantsverklaring onvoldoende uitgewerkt. De Rekenkamer vraagt daarnaast om een uitgebreider verantwoordingsregime voor privaatrechtelijke zbo's en rwt's.

Wat betreft de financiële controle op zbo's, stelt de commissie-De Leeuw dat een Audit Committee verplicht dient te worden voor zbo's van grote omvang of met grote financiële risico's en deze verplichting dient te worden opgenomen in de Kaderwet. De Kaderwet is volgens het onderzoek van de commissie-De Leeuw op meerdere manieren te interpreteren als het gaat om de wijze waarop de begroting tot stand komt en de wijze waarop het zbo zich verantwoordt. Aanscherping van de Kaderwet is daarom op dit punt gewenst.

Meer recentelijk laat de tweede wettelijke evaluatie uit 2018 zien dat de financiële verantwoording van zbo's vaker op tijd is, maar dat deze op sommige onderdelen beter kan. De evaluatie constateert dat "wat betreft het op tijd opstellen en toezenden van het jaarverslag bij de minister is ten opzichte van bevindingen in de eerste wetsevaluatie een flinke stap is gemaakt". In 2016 werd het jaarverslag door het merendeel van de zbo's tijdig, voor 15 maart, ingediend. Het toezenden aan beide Kamers der Staten-Generaal vindt meestal niet voor 15 maart plaats. Volgens de tweede wettelijke evaluatie bevatten jaarverslagen de meeste van de in de wet voorgeschreven elementen, maar verschillende jaarverslagen bevatten niet op alle onderwerpen voldoende informatie zoals ten aanzien van kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid. Een ander punt voor verbetering blijft het vereiste accountantsverslag ten aanzien van de doelmatigheid. Met uitzondering van zbo's met 'regelgebonden uitvoering' als instellingsmotief, ontbreekt het doelmatigheidsverslag in veel gevallen bij de jaarrekening. Verschillende zbo's zijn overigens kritisch op dit verantwoordingsinstrument en betwijfelen de meerwaarde ervan. Enkele vinden dat de beoordeling van de doelmatigheid meer thuishoort in het overleg met het ministerie en bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo.

Publiek inzicht vergroten in het voorkomen van zbo's

In 2018 doet de tweede wettelijke evaluatie de constatering dat het openbaar zbo-register functioneert, maar voor verbetering vatbaar is. Het register biedt inzicht in het voorkomen

van zbo's, maar is niet op alle punten consistent. De actualiteit en juistheid van de gegevens is in belangrijke mate afhankelijk van de gegevensaanlevering door de ministeries. De evaluaties van individuele zbo's, zoals bedoeld in artikel 39 van de Kzbo's, vinden overigens wel vrijwel altijd plaats volgens de richtlijnen van de Kaderwet: "Periodieke evaluaties vinden binnen de gestelde termijn plaats en waar dat niet het geval is, is dat in het merendeel van de gevallen logisch verklaarbaar."

9.1.2 Regeling agentschappen

Hoewel agentschappen al sinds 1994 bestaan, bestaat de regeling agentschappen pas sinds 2012. Wel werden de verschillende bepalingen over baten-lastendiensten al in 2007 in één algemene regeling gebundeld: de Regeling baten-lastendiensten. De voorgeschiedenis van de regeling, en de inzichten over het functioneren van agentschappen vóór 2007, zijn te vinden in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk focussen we op de periode na 2007 en wat bekend is over de praktijkwerking van de Regeling agentschappen en zijn voorloper.

De Regeling agentschappen (uit 2012) is nog niet officieel geëvalueerd. De Regeling baten-lastendiensten is geëvalueerd in 2011. In algemene zin concludeerde deze evaluatie dat de introductie van het model "het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef heeft bevorderd". Dit is volgens de evaluatie "een belangrijk resultaat dat behouden moet blijven." Wel zijn er ook verschillende knel- en aandachtspunten. Onderstaand geven we per beoogde doelstelling van de regeling agentschappen de belangrijkste bevindingen weer. Deze dienen als aandachtspunten voor het huidige onderzoek.

Sturen op doelmatigheid via productsturing en integrale kostprijs

Een eerste centrale kenmerk van agentschappen dat de evaluatie uit 2011 onder de loep neemt, is de focus op doelmatigheid, die onder meer wordt nagestreefd door uit te gaan van productsturing en het gebruik van een integrale kostprijs voor de activiteiten van het agentschap. De evaluatie plaatst op dit punt kritische kanttekeningen. Het gesprek dat in de driehoek gevoerd moet worden over prijs, kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten is "in de praktijk niet goed te voeren". De veronderstelling dat de producten/diensten die agentschappen leveren in alle gevallen goed af te bakenen zijn, en er een duidelijke kostprijs voor te hanteren is, blijkt in de praktijk niet bewaarheid te worden. De evaluatie stelt dat in plaats van productsturing traditionele budgetsturing in sommige gevallen gepaster lijkt, "met name voor agentschappen die heterogene en/of maatschappelijk relevante overheidsproducten leveren."

Met betrekking tot doelmatigheid (het uiteindelijke overkoepelende doel van het agentschapsmodel) constateert de evaluatie dat de doelmatigheidswinst die door agentschappen zou moeten worden geboekt, niet aantoonbaar is. De beschikbare doelmatigheidsindicatoren voldoen daarvoor in elk geval niet. De evaluatie beveelt dan ook aan om alternatieve manieren om op doelmatigheid te sturen te verkennen.

Ook stelt de evaluatie vast dat zelfstandigheid zorgt voor een verhoging van beheerskosten: een zekere minimumomvang van een agentschap is vereist om de doelmatigheidswinst van de verzelfstandiging op te laten wegen tegen de stijging van de beheerskosten. Tegen deze achtergrond is in de regeling agentschappen van 2012 opgenomen dat een nieuw agentschap enkel kan worden opgericht als het een jaarbudget van minimaal €50 mln. heeft.

Sturing agentschappen: resultaatgericht sturingsmodel met drie rollen

De inzet van een resultaatgericht sturingsmodel is een van de drie centrale pijlers onder (de werking van) het agentschapsmodel. De evaluatie uit 2011 is kritisch over de werking van dit

sturingsmodel in de praktijk: het pakt verschillend uit. De manier waarop de drie rollen worden ingevuld is sterk afhankelijk van kennis, ervaring van de individuen die de rollen invullen. Daarom is professionalisering van de rolinvulling nodig. Op basis van deze inzichten zijn de verschillende taken en verantwoordelijkheden voor de rollen in de driehoek in de Regeling agentschappen van 2012 nader omschreven.

Het hierboven genoemde uitgangspunt van belangentegenstelling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dat is gebaseerd op de economische principaal-agenttheorie, kan in de evaluatie van 2011 ook op kritiek rekenen. De evaluatie stelt op dit punt: “intrinsieke motivatie van alle actoren maakt het daarbij ook wenselijk om in het sturingsmodel meer uit te gaan van belangencongruentie.” Het theoretische alternatief hiervoor is het stewardship-model, dat (onder meer) de veronderstelling van een opdrachtnemer die zijn eigenbelang nastreeft bestrijdt, en in plaats daarvan uitgaat van een opdrachtnemer die in principe handelt vanuit de belangen van de opdrachtgever.¹⁵⁴

Afwijkend financieel beheer agentschappen

Een van de doelen van de introductie van het agentschapsmodel was om agentschappen de ruimte te geven om bedrijfsmatig te werken, onder andere via een afwijkend financieel en beheersmatig regime. In de evaluatie wordt echter geconstateerd dat de ruimte voor bedrijfseconomisch handelen in de praktijk wordt beperkt doordat de politiek keuzes maakt die niet per se overeenkomen met de beste keuze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. De veronderstelling dat bedrijfsmatig werken in de publieke sector goed mogelijk is, wordt in de praktijk dus niet altijd ondersteund.

De mogelijkheid voor agentschappen om met een baten-lastenadministratie te werken – een van de belangrijkste aspecten die leidde tot de invoering van het agentschapsmodel – is volgens de evaluatie op zichzelf geen kritische succesfactor met het oog op doelmatigheid. Dat leidt de evaluatie af uit onder meer het feit dat slechts 6 van de op dat moment in totaal 44 bestaande agentschappen een investeringsniveau kenden van meer dan 10% van hun totale baten. Ook was er bij veel van de baten-lastendiensten sprake van slechts een geringe jaarlijkse fluctuatie in de hoogte van de investeringen.

De evaluatie concludeert op dit punt dan ook dat het feit dat een agentschap meer eigen verantwoordelijkheid heeft, zorgt voor het grootste effect op doelmatigheid het. Het hanteren van een baten-lastenadministratie is daar maar een beperkt en niet beslissend onderdeel van.

9.1.3 Kaderwet adviescolleges

De Kaderwet adviescolleges is sinds de instelling in 1997 vier keer geëvalueerd. Hieronder geven we per beoogde doelstelling van de Kaderwet aan wat de belangrijkste bevindingen zijn betreffende de praktijkwerking voor deze doelen. Daarbij geven we kort de ontwikkeling in deze doelstelling aan, maar ligt de nadruk op de meest recente bevindingen (voornamelijk de vierde evaluatie van de Kaderwet).

Versobering en transparantie adviesstelsel

Door de jaren heen vonden verschillende ontwikkelingen plaats op het gebied van versobering en transparantie van het adviesstelsel. Aan het begin (na intreding van de Woestijnwet) was het aantal adviescolleges drastisch afgenomen. Wel werd in de eerste

¹⁵⁴ 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.

evaluaties van de Kaderwet geconstateerd dat steeds meer tijdelijke adviescolleges meer permanente status leken te krijgen en dat steeds meer eenmalige colleges in het leven werden geroepen. Dit kwam voornamelijk doordat de vaste adviescolleges niet altijd voldoende aansloten bij de politieke realiteit. Door de vastgestelde werkprogramma's was er te weinig flexibiliteit om in te springen op ad hoc politieke vragen. Ook was soms andere expertise nodig dan beschikbaar was of speelde de politieke afweging dat eenmalige adviescolleges meer publicitaire aandacht krijgen. In de daaropvolgende jaren stabiliseert het aantal vaste adviescolleges ongeveer en neemt dit zelfs af. Wel lijkt het aantal eenmalige adviescolleges te blijven stijgen, terwijl ook in eerdere evaluaties en een motie¹⁵⁵ werd geadviseerd hier terughoudend in te blijven. In 2019 waren er ca. 200 adviescommissies en -colleges actief (ook vallend buiten de Kaderwet)¹⁵⁶.

Wel werd daarnaast geconstateerd dat vaste adviescolleges nu meer mogelijkheden vinden in wendbare, flexibele en responsieve programmering. Hierdoor kan instellen van eenmalige adviescolleges of colleges vallend binnen de Kaderwet beperkt blijven. Deze tendens blijft echter een aandachtspunt. In de vierde evaluatie wordt dan ook geadviseerd aan departementen om terughoudend te zijn en blijven in het instellen van eenmalige en tijdelijke adviescolleges of andere adviescommissies, en de mogelijkheden van vaste adviescolleges te benutten.

Daarnaast werd in de brief *Toekomst adviesstelsel* (11 mei 2011) aangekondigd om het aantal leden van adviesraden te beperken tot maximaal 10. In de vierde evaluatie wordt geconcludeerd dat het aantal leden in lijn met deze brief afneemt (van 274 naar 200 leden in de periode 2009-2014). Het aantal adviezen neemt aanzienlijk af van 206 adviezen naar 87 adviezen in de periode van de evaluatie. Het budget voor adviescolleges neemt ook af.

Op het gebied van transparantie wordt in de vierde evaluatie aangegeven dat de naleving van de bepalingen in de Kaderwet op orde zijn, op de programmering, evaluaties en jaarverslagen van een aantal kleinere technisch-specialistisch adviescolleges na. In eerdere evaluaties was transparantie nog een groter aandachtspunt, bijvoorbeeld in de openbaarheid van vacatures of in doel en samenstelling van eenmalige adviescolleges. Vanaf de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 zijn de nieuw ingestelde adviescommissies en -colleges vermeld in de rapportage van het Rijk. Ook de commissies die niet onder de werking van de Kaderwet vallen.

Scheiding advies en overleg, verheldering politieke besluitvorming en herstel politiek primaat

In de eerste evaluatie wordt al aangegeven dat voor de meeste adviescollege en ministeries de scheiding van advies en overleg voldoende merkbaar is. Daardoor is het beter mogelijk om onafhankelijker advies te geven dan voorheen. Dat komt voornamelijk doordat leden benoemd worden op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid. De overlegfunctie is daarbij niet volledig verdwenen, maar wordt nu voornamelijk gebruikt om legitimiteit te verwerven. In de derde evaluatie wordt ook expliciet benoemd dat input vanuit de praktijk bij het werkprogramma en adviezen erkend wordt, en dat in de adviesraden over het algemeen minimaal één lid goed zicht heeft op de uitvoeringspraktijk.

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29 508, nr. 3

¹⁵⁶ De staatssecretaris van BZK (20 september 2019). Lijst aan adviescommissies per ministerie [Kamerbrief].

De meest recente evaluatie concludeert (in lijn met de derde evaluatie) dat de scheiding van advies en overleg is gerealiseerd en neemt daarom dit doel niet meer mee in de evaluatie.

Verbetering van de politieke aansturing

Door de jaren heen zijn er verschillende ontwikkelingen geweest om de politieke aansturing te verbeteren, onder andere naar aanleiding van verschillende knelpunten geconstateerd in eerdere evaluaties.

Een eerste knelpunt was dat de programmering van het werkprogramma, jaarverslagen en begroting moeizaam aansloten bij de begrotings- en beleidscyclus. Hierdoor bleef politieke sturing beperkt. Ook was de doorwerking van strategisch advies in beleid beperkt zichtbaar, omdat (1) dit moeilijk meetbaar is; (2) er beperkt besef is bij ministeries dat er strategische adviseurs beschikbaar zijn; en (3) de communicatie en afstemming van adviesvragen in de meerderheid van de gevallen moeizaam verliep. Ook werden adviezen vaak niet binnen de termijn uitgebracht en een ook reactie van minister was vaak niet op tijd, wat ook relateert aan een beperkte koppeling tussen advies en de politieke agenda.

In de meest recente evaluatie wordt geconstateerd dat de totstandkoming van het werkprogramma verschillend is per adviescollege. Ofwel de vraag komt voort uit het departement, ofwel door het adviescollege zelf of in een gezamenlijk proces. Ook betrekken adviescolleges nadrukkelijker dan eerder het veld om informatie op te halen en adresseren ze vaker andere partijen dan de regering in hun adviezen. Deze bredere adressering wordt frequenter vastgelegd door departementen in instellingsbesluiten. Daarmee is de impact van de adviezen breder dan in kabinetsbeleid. Verder wordt aangekaart dat de doorwerking van adviezen in wetgeving sterk afhangt van de relatie tussen raad en departement. Departementen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de adviezen, maar deze wordt wel gezien als wisselend. De toegenomen differentiatie in adviesproducten en flexibiliteit in het programma, leiden wel tot betere doorwerking van advies in beleid en aansluiting in het politieke proces. Technisch-specialistische adviescolleges blijven daarin wel wat achter. In de vierde evaluatie wordt geadviseerd deze ander vormen te blijven waarderen. De tevredenheid van de adviescolleges over de tijdigheid van de kabinetsreactie is toegenomen ten opzichte van de vorige evaluatie, hoewel de kwaliteit als wisselend wordt ervaren. De gestelde termijn wordt niet altijd gehaald.

Verder maakten de Staten-Generaal rondom de eerste evaluatie niet (Eerste Kamer) of nauwelijks (Tweede Kamer) gebruik van de mogelijkheden tot een rechtstreekse adviesaanvragen. Ook waren adviescolleges terughoudend met het uitbrengen van ongevraagde adviezen. In de periode 2005-2010 zijn deze mogelijkheden wel beter benut. Bij de laatste evaluatie nam dit echter weer af: de Eerste en Tweede Kamer namen in 2015 enkel 7 keer direct advies af, terwijl dit in 2010 nog 19 keer was. Ook het aantal ongevraagde adviezen neemt af van 27 in 2010 naar 11 in 2015.

Evenredige vertegenwoordiging vrouwen en etnische en culturele minderheden

Een punt van aandacht blijft de evenredige deelneming door vrouwen en minderheden aan adviescolleges. Hierover verscheen in 2019 nog het rapport *Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering* van de Algemene Rekenkamer, waarin geconcludeerd wordt dat het aantal vrouwelijke leden van vaste adviescolleges lijkt te stagneren rond de 38% in de afgelopen 10 jaar. De vertegenwoordiging van etnische en culturele minderheden lijkt te dalen van 9% in 2009 naar 4% in 2016.

Ontkokering van advisering

In de periode 1997-2010 was er veelal sprake van verkokering in advisering. De adviescolleges brachten weinig gezamenlijk advies uit en departementen maakten weinig gebruik van de mogelijkheid om adviescolleges te vragen om gezamenlijk advies. In de meest recente evaluatie wordt wel geconcludeerd dat strategische adviescolleges meer samenwerking opzoeken dan bij de vorige evaluatie, in de zin dat ze elkaars expertise gebruiken bij het schrijven van adviezen. Gezamenlijk één advies schrijven komt incidenteel voor. Mogelijke belemmeringen daarvoor zijn verschillen in werkplanning, werkwijze, cultuur en het feit dat veel adviescolleges zijn gekoppeld aan één ministerie. Ook op medewerkersniveau is er intensiever contact dan vier jaar geleden, bijvoorbeeld via de jaarlijkse 'dag van het advies'. Adviescolleges die voor meerdere departementen werken, stellen gezamenlijk met deze departementen hun werkprogramma op. Adviesaanvragen die door meerdere departementen gezamenlijk worden ingediend komen af en toe voor. Daarnaast werken adviescolleges steeds meer samen met andere onderzoeksgedreven organisaties en vragen informatie op bij planbureaus, universiteiten of grootschalige technologische instituten, wanneer dat aansluit bij de adviesvraag.

Verdere aandachtspunten

Naast zicht op de werking van de Kaderwet omtrent de doelen, worden in de evaluaties ook nog andere aandachtspunten aangehaald. Zo wordt in de evaluaties in het algemeen aangegeven dat de Kaderwet voldoende ruimte biedt voor de eigenheid en diversiteit van adviescolleges en departementen. Daarnaast is specifiek interessant dat in de derde evaluatie wordt geconstateerd dat de Kaderwet beperkt bekend is bij adviescolleges, en daardoor zowel naleving als de mogelijkheden beperkt benut blijven. Daarnaast bestaan er verschillen in de uitwerking van de Kaderwet tussen strategische en technisch-specialistische adviescolleges. Verder worden in de vierde evaluatie verschillende aanbevelingen gedaan, waarvan het relevant is om te zien in hoeverre deze zijn opgevolgd. Een deel van deze aanbevelingen zijn opgenomen in bovenstaande tekst rondom de doelen. Specifiek wordt verder nog geadviseerd aan adviescolleges om alert te blijven op de naleving van de Kaderwet. Ook wordt geadviseerd om mogelijkheden te blijven verkennen voor productdifferentiatie en om kwalitatief betere en bondigere adviezen uit te brengen. Ook wordt aanbevolen om evaluaties te laten uitvoeren door externe partijen. Aan zowel departementen als adviescolleges wordt aanbevolen te blijven investeren in een gezamenlijk voor- en natraject om de doorwerking van adviezen te bevorderen en de impact van advies structureel te monitoren.

9.1.4 Aanwijzingen voor de Planbureaus

De Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn niet geëvalueerd sinds zij van kracht werden in 2012. In een onderzoek uit 2015 wordt de werking van een aanwijzing voor het SCP onderzocht. Dit is hieronder uitgewerkt.

In 2015 verscheen een onderzoek van ABDTOPConsult naar de structurele financiering van het SCP¹⁵⁷. In de Aanwijzingen voor de planbureaus is geregeld dat van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert, minimaal 80% begrotingsgefinancierd is en maximaal 20% extern gefinancierd (Aanwijzing 10). In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het SCP niet aan deze aanwijzing voldoet. Waar het CPB en PBL bij de inwerkingtreding van de Aanwijzingen al aan de 80:20 voldeden, was het aandeel extern betaalde opdrachten voor het SCP veel groter. In 2009 was de helft van de totale begroting afkomstig van externe, ad hoc

¹⁵⁷ ABDTOPConsult (2015). 'Op waarde geschat'. Onderzoek naar de structurele financiering van het SCP.

opdrachten. Die opdrachten werden dus niet gefinancierd door het moederdepartement VWS. De 80:20-regeling geldt daarom pas sinds 2015 voor het SCP, waar de Aanwijzingen in 2012 in werking traden.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de structurele financiering nog niet van de grond is gekomen, en dat een belangrijke factor hierin de invulling van de eigenaars rol is. De financiële verantwoordelijkheid van de eigenaar (VWS) wordt niet voldoende ingevuld zoals EZ dat wel doet bij het CPB en IenW bij het PBL. In tegenstelling tot de andere planbureaus, zijn bij het SCP vele departementen betrokken bij het rond krijgen van de financiering.

9.2 Praktijkwerking stelsel verzelfstandiging

Op het niveau van het stelsel zijn er de afgelopen jaren diverse rapporten verschenen. Een rode draad daarin is dat er een gebrek aan de ordening en samenhang van het stelsel aan de kaak wordt gesteld. Er wordt meermaals gesproken over een gebrek aan logica in de vormgeving, de toename van 'bestuurlijke complexiteit', en de gevolgen die dit heeft voor onder meer de ministeriële verantwoordelijkheid.

Parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging 2012

De Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging overheidsdiensten concludeerde in 2012 dat het gevoerde privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen decennia verbanden losser heeft gemaakt. Dat betreft verbanden tussen de overheid en geprivatiseerde en verzelfstandigde diensten, tussen het parlement dat controleert en de uitvoerders van overheidsbeleid, en tussen overheid en burger. Om die verbanden niet verder te verbreken, stelt de onderzoekscommissie dat het nodig is om een duidelijker ordening in de rijksdienst aan te brengen, parlementaire besluitvorming te verbeteren en via een bredere weging van publieke belangen het vertrouwen van burgers in het handelen van de overheid te versterken. Hiervoor stelt de commissie een toetsingskader voor.

In het rapport wordt gesteld dat vanaf midden jaren '90 het parlement steeds kritischer wordt. Onder meer door de besluitvorming over de NS, maar ook is het parlement kritisch op de toename van het aantal zbo's waarvan niet duidelijk is hoe deze onder democratische controle vallen. Het ontbreekt beide kamers aan publiekrechtelijke kaders om greep te houden op de situatie. Hieruit ontstaat het beeld dat het parlement steeds terugkomt op eerdere besluiten, wat niet bevorderlijk is voor het vertrouwen. "Kenmerkend voor de besluitvorming is dat het parlement in iedere volgende fase correcties aanbrengt op de – kennelijk incomplete – besluitvorming in een eerdere fase"¹⁵⁸.

Het rapport concludeert verder dat het gevoerde beleid de afgelopen twee decennia een bredere oriëntatie op publieke belangen miste. Daarbij was te veel aandacht voor de burger als klant en als belastingbetaler. De commissie stelt dat goed moet worden nagedacht over de kwaliteit van bestuurlijke en politieke verbanden die horen bij een democratische rechtstaat waar men oog heeft voor een brede weging van publieke belangen.

Over zbo's meent de commissie dat het verbeteren van het toezicht op deze organen van belang is en dat restrictief om moet worden gegaan met de oprichting van nieuwe zbo's.

¹⁵⁸ Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). *Verbinding verbroken*, p. 7

Zbo's moeten zelfstandig kunnen functioneren, maar de beleidsmatige verbinding met het moederdepartement dient sterk te blijven.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

De Staatscommissie parlementair stelsel zet in 2018 het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid op de agenda. Daarbij gaat de staatscommissie in op verschillen tussen de organisatiekaders. Voor verzelfstandiging geldt beperkte democratische controlemogelijkheid. Het parlement kan de minister verantwoording laten afleggen over het systeem waarbinnen een zbo opereert. Dit is een complexe constructie, omdat een zbo in beginsel niet valt onder de volledige verantwoordelijkheid van een minister. De keuze voor een agentschap in plaats van een zbo is een manier om aan dat dilemma te ontsnappen; hier blijft de volledige ministeriële verantwoordelijkheid wel gehandhaafd. De staatscommissie ziet dit als een belangrijk voordeel van agentschappen ten opzichte van zbo's en geeft daarom de voorkeur aan het agentschapsmodel wanneer een publieke taak op afstand belegd moet worden. Dit uitgangspunt is het huidige beleid, maar de staatscommissie adviseert deze voorkeur wettelijk vast te leggen, zodat afwijking alleen mogelijk is met een gegronde motivering. De staatscommissie vindt daarnaast dat Kamerleden zich goed moeten informeren over de nut en noodzaak van privatisering of de oprichting van zbo's. Zij moeten zich ook realiseren dat het alternatief van het agentschapsmodel aanwezig is. Het stappenplan voor nieuwe verzelfstandigingen uit 'Verbinding verbroken?' is hierbij een nuttig instrument.

De staatscommissie adviseert de samenwerking tussen betrokken ministeries, alsmede een coördinerende rol voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Financiën, bij de instelling van zbo's te verankeren in een Wet op de overheidsorganisaties: deze wet dient een uitwerking te bevatten van de specifieke eisen voor de instelling van een zbo, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven.

Raad van State, Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid 2020

Het vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid wordt eveneens aangekaart door de Raad van State in een ongevraagd advies in 2020. De Raad van State constateert dat er 'haperend samenspel' is ontstaan. Daarbij beschrijft de Raad van State dat het aantal onafhankelijke instellingen waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid niet geheel van toepassing is, is gegroeid. Dit heeft onder meer te maken met Europese wetgeving die op sommige punten wettelijke borging van onafhankelijkheid vereist, waardoor in Nederland bijvoorbeeld voor een zbo-vorm gekozen wordt. De Raad van State meent dat het lang niet altijd duidelijk is in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid wel of niet van toepassing is. Buiten de minister als politiek verantwoordelijk aanspreekpunt is moeilijk te bepalen welke actoren in het geheel nu daadwerkelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor zaken: "de variëteit aan instellingen levert een onoverzichtelijke en niet altijd consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden op die door elke instelling vanuit deelaspecten en deelbelangen worden uitgeoefend [...] Hier manifesteert zich het probleem van de 'vele handen': als de politieke verantwoordelijkheid te zeer wordt gespreid, is als het erop aankomt niemand meer verantwoordelijk."

Een complicerende factor is daarbij het concept 'stelselverantwoordelijkheid'. Dit heeft een zeer onheldere toepassing, en wordt soms als handvat aangegrepen om de minister ter verantwoording te roepen ook al zou hij daar op basis van zijn bevoegdheden ten aanzien

van een zelfstandige organisatie, geen formele verantwoordelijkheid voor hebben. Het geheel aan toepassingen van de ministeriële verantwoordelijkheid en samen met het begrip stelselverantwoordelijkheid, maakt dat de werking van de parlementaire controle onhelder wordt.

Het 'haperend samenspel' heeft niet alleen te maken met de ondoorzichtigheid van het stelsel van verzelfstandiging, maar ook met het samenspel tussen regering en Staten-Generaal. Daarbij wordt benoemd dat er steeds meer sprake is van een politieke 'afrekencultuur' en incidentgedrevenheid, zeker bij het parlement. Dit laat zich zien in de politieke aandacht voor diverse incidenten bij met name uitvoeringsorganisaties.

ABDTOPConsult, Verbeter de werking! 2017

ABDTOPconsult publiceert in 2017 een rapport over rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst. Gelet op maatschappelijke ontwikkelingen, is er grote behoefte aan aandacht voor de uitvoeringsaspecten van beleid. Het goed uitvoeren van beleid is echter een weerbarstige realiteit en de problemen waar uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben zijn vaak complex. Omvangrijke en complexe processen maken uitvoeringsorganisaties kwetsbaar, bijvoorbeeld voor nieuwe taken, tijdsdruk, innovatie van dienstverlening en vernieuwing van de ICT.

Deze kwetsbaarheden moeten gereduceerd worden door betere samenwerking in het governance driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. 'Verbeter de werking!!' legt het zwaartepunt op hoe de eigenaarsrol moet worden ingevuld. Een versterking van die rol wordt echter niet losgezien van de relaties met de andere rollen. Het verbeteren van de werking van het driehoeksmodel wordt in het rapport gezien als de sleutel tot het verbeteren van de uitvoering van beleid. Een gedeelde opvatting over de toewijzing en invulling van rollen en de interactie tussen de drie partijen is hiervoor een belangrijk principe.

Het opstellen van een governance code wordt aangedragen als hulpmiddel om die gezamenlijke opvatting verder te ontwikkelen. Ten tweede wordt aangegeven dat de eigenaarsrol zoveel mogelijk op SG-niveau moet worden belegd. Dit om gelijkwaardigheid in de driehoek te handhaven. Ook dient de rol van eigenaar steviger te worden ingevuld, gezien er nu weinig tijd en aandacht uitgaat naar complexe opgaven voor uitvoeringsorganisaties. Eigenaren en opdrachtgevers die ervaring hebben in de uitvoering blijken hun rol ook steviger in te vullen. Het advies luidt daarom om deze ervaring mee te nemen als criterium in het loopbaanbeleid voor deze functionarissen.

ABDTOPConsult stelt verder een gespreksagenda voor om het gesprek tussen eigenaar en opdrachtnemer breder vorm te geven. Tot slot volgen twee punten die, los van de invulling van de eigenaarsrol, de werking van het driehoeksmodel moeten verbeteren. Ten eerste is dat het versterken van de rol van uitvoeringsorganisaties in de beleidsvorming. Door criteria voor uitvoerbaarheid op te nemen en uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van beleidsontwikkeling



Bijlagen

Bijlage 1: overzicht functies van kaders

Deze bijlage vormt een toelichting op het overzicht met functies van kaders die in hoofdstuk 8 wordt gepresenteerd. In deze bijlage lichten we nader toe wat er onder deze functies wordt verstaan en hoe het overzicht tot stand is gekomen. We beschrijven de (potentiële) functies van de kaders door per onderzoeksthema samen te vatten welke functies we destilleren uit de geraadpleegde bronnen. We maken daarbij een onderscheid naar functies op organisatieniveau en op stelselniveau.

De vijf centrale thema's van dit onderzoek zijn leidend geweest bij het opstellen van de lijst met functies. Hierbij hebben we ons verder gebaseerd op (wetenschappelijke) literatuur rondom de vijf thema's, zoals beschreven in de ideeëngeschiedenis (zie hoofdstuk 2.1), het NSOB-rapport opgesteld in het kader van deze evaluatie¹⁵⁹; en essays en gevoerde gesprekken in het kader van deelonderzoek A van deze brede evaluatie. Een kanttekening hierbij is dat het overzicht met potentiële functies van de kaders niet volledig is, maar een selectie op basis van *relevantie voor dit onderzoek*.

Hieronder beschrijven we per thema welke verschillende (potentiële) functies van kaders we onderscheiden en hoe we die omschrijven.

Governance

Bij het thema governance gaat het om de invulling van de relatie tussen minister en publieke organisatie en de instrumenten die daarbij horen. Het op afstand plaatsen van organisaties vraagt dat kaders functies hebben in de inrichting van de mogelijkheden tot *aansturing* vanuit de minister en zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden als *toezichthouder*. Maar ook hoe verdere *checks and balances* binnen en rondom de publieke organisatie worden ingericht. Het dominante idee over de invulling van deze aspecten, heeft zich door de jaren heen voortdurend ontwikkeld, zoals in de ideeëngeschiedenis (hoofdstuk 3.1) is beschreven. Begin jaren tachtig (in de hoogtijdagen van het verzelfstandigen van publieke taken) en de daarop volgende jaren lag de nadruk op hiërarchische relaties, gestoeld op principaal-agentdenken, en meer doelmatige, contractuele sturing. De afgelopen jaren is de aandacht gegroeid voor alternatieve vormen van sturing, zoals stewardshipsturing en sturen op resultaatafspraken op *outcomeniveau*. Daarnaast is het driehoeksmodel voor organisaties op afstand gemeengoed geworden bij vrijwel alle departementen.

¹⁵⁹ NSOB (2020). Kijk op kaders – discussiepaper. I.o.v. Ministerie van BZK.

Niveau	Functie	Toelichting
Organisatie	Aansturing door minister ¹⁶⁰	<i>Bevoegdheden van de minister om de organisatie opdrachten te geven of aan te sturen in de (wijze van) taakuitvoering.</i>
	Toezicht vanuit minister ¹⁶¹	<i>Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister om toe te kunnen zien op het functioneren van de organisatie op afstand, en hier waar nodig op in te grijpen.</i>
	Checks & balances	<i>Checks & balances binnen en rondom de organisatie op afstand, zoals vormen van intern toezicht, die tegenmacht realiseren.</i>

Zelfstandigheid

Zoals beschreven in de ideeëngeschiedenis is vanaf de jaren '80 de uitvoering van steeds meer overheidstaken verzelfstandigd. Om dit te bewerkstelligen regelen de kaders de twee belangrijkste aspecten van zelfstandigheid: *onafhankelijkheid in taakuitvoering* en *autonomie in bedrijfsvoering*. Er zijn verschillende motieven voor en invullingen van verzelfstandiging mogelijk, waarover ideeën ook in ontwikkeling zijn. Verzelfstandiging kan beogen bedrijfsmatiger te werken en kosten te besparen. Maar ook onafhankelijkheid ten opzichte van politiek en meer ruimte voor en versterking van de positie van de uitvoering kunnen redenen zijn voor verzelfstandiging. De functie van onafhankelijkheid in taakuitvoering kan voor verschillende typen zelfstandige organisaties een verschillende intensiteit kennen: bij sommige organisaties gaat het vooral om de borging van onafhankelijke oordeelsvorming in individuele gevallen door de verzelfstandigde organisatie, en heeft de minister wel sturingsmogelijkheden op een hoger aggregatieniveau. Bij andere organisaties strekt de gewenste onafhankelijkheid van zelfstandige organisaties verder.

Niveau	Functie	Toelichting
Organisatie	Onafhankelijkheid in taakuitvoering	<i>De mogelijkheid voor de organisatie op afstand om haar opdracht of taak naar eigen inzicht uit te voeren, zonder politieke sturing.</i>
	Autonomie in bedrijfsvoering	<i>De bevoegdheid van de organisatie op afstand om in de organisatie en bedrijfsvoering eigen keuzes te maken.¹⁶²</i>

¹⁶⁰ Zbo's dienen "te functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zelfstandig bestuursorgaan daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft" (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr.3). De kaderwet adviescolleges benoemt als één van de drie doelen: de verbetering van de politieke aansturing van adviescollege.

¹⁶¹ De kaderwet zbo's benoemt als doelen: een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid; en helderheid bieden met betrekking tot de financiële controle op de zbo's.

¹⁶² Wij maken binnen het thema 'zelfstandigheid' het onderscheid tussen 'onafhankelijkheid' en 'autonomie'. Binnen autonomie kunnen verschillende dimensies worden onderscheiden (zie Verhoest, Peters, Bouckaert en Verschuere (2004). The study of organisational autonomy : a conceptual review, p. 36).

Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid

Een van de gevolgen van het op afstand plaatsen van organisaties was dat de politieke sturing van deze organisaties, en de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties, beperkt werd. Voor verschillende typen organisaties geldt de ministeriële verantwoordelijkheid in verschillende mate. Uitgangspunt bij dit leerstuk is de frase 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid'. Met andere woorden: de minister kan slechts politiek verantwoordelijk worden gehouden voor die zaken waarvoor hij daadwerkelijk bevoegdheden heeft.

Tegen die achtergrond bevatten de kaders een omschrijving van de bevoegdheden van de minister richting de zelfstandige organisatie. Ook geven de kaders handvatten voor mechanismes voor politieke verantwoording over hun functioneren. De politieke verantwoordingsrelatie voor zelfstandige organisaties loopt via de minister. De relatie tussen de minister en de Staten-Generaal is echter niet het onderwerp van de organisatiekaders.

Wel hebben de organisatiekaders als functie om te regelen hoe informatie van organisaties op afstand *via* de minister aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Soms bepalen ze ook dat informatie direct vanuit organisaties op afstand aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Daarnaast kunnen de kaders functies hebben die andere manieren van verantwoording omvatten, buiten de meer traditionele verantwoording langs politieke lijnen. Deze beschrijven we hieronder bij publieke verantwoording.

Behalve op de relatie tussen de minister en individuele rijksorganisaties op afstand, richten de kaders zich ook op de rol van de minister ten opzichte van het bredere stelsel van zelfstandige organisaties. Vanaf de jaren negentig kwam steeds meer kritiek op verzelfstandiging en zogenaamde 'wildgroei', en daarbij komende onduidelijkheid over politieke verantwoording en voornamelijk de ministeriële verantwoordelijkheid. Een belangrijke functie van kaders kan zijn om *overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel* te realiseren. Dit kan helpen om de ministeriële verantwoordelijkheid te verhelderen; ook recentelijk staat dit vraagstuk nog in de aandacht, zoals in het advies van de Raad van State (2020). Aan de andere kant kunnen vanuit de gedachte van responsiviteit de kaders juist ook flexibiliteit in het stelsel tot functie hebben.

Niveau	Functie	Toelichting
Organisatie	Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal ¹⁶³	<i>Verantwoordelijkheden om informatie te leveren aan de minister en/of Staten-Generaal, die nodig is voor een goede rolinvulling van deze actoren (zoals toezicht en het geven van sturing).</i>

¹⁶³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat informatievoorziening van een organisatie op afstand aan de minister ook beschouwd kan worden onder het thema 'governance'. Bij politieke verantwoording gaat het specifiek om de verantwoording vanuit de minister aan de Staten-Generaal (zie figuur hierboven). Echter, de relatie tussen de minister en de Staten-Generaal is niet direct het onderwerp van de organisatiekaders. Wél bevatten de organisatiekaders bepalingen over informatie van organisaties op afstand die *via* de minister aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden, alsook informatie die direct vanuit organisaties op afstand aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Om deze reden hebben wij verantwoording aan de minister en/of Staten-Generaal als één doel benoemd, en gevat onder het thema 'politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid'.

	Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid	<i>Het verhelderen van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een organisatie, en eventueel het regelen van 'stelselverantwoordelijkheid'</i>
Stelsel	Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid ¹⁶⁴	<i>Het zodanig inrichten van het stelsel van een organisatietype dat het logisch en navolgbaar is voor betrokkenen in het stelsel, de politiek, de samenleving en stakeholders in bredere zin.</i>
	Flexibiliteit binnen stelsel	<i>Een stelsel waarbinnen ingespeeld kan worden op wensen en ontwikkelingen voor organisaties op afstand (bijv. door af te wijken van (standaard)kaders of organisaties op afstand op te richten / te ontbinden).</i>

Publieke verantwoording

Vanuit recentere perspectieven op overheidssturing zoals het publieke waarde-denken komt ook meer aandacht voor *horizontale manieren van verantwoorden* naar stakeholders en maatschappij, het *betrekken van deze partijen* en bieden van *mogelijkheden tot inspraak*. Dit is specifiek interessant bij belangen en vraagstukken waar de overheid niet alleen waarde kan definiëren of realiseren en dit in samenwerking met andere stakeholders moet doen¹⁶⁵. Zeker wanneer het idee sterk is dat niet alleen de overheid de sturende partij is, maar publieke organisaties ook met hun omgeving in gesprek moeten zijn voor het uitzetten van hun koers, is het niet langer logisch om verantwoording alleen op de traditionele, verticale manier (richting departement en parlement) plaats te laten vinden. Kaders kunnen een functie hebben in het stimuleren of ruimte bieden voor deze vormen.

Niveau	Functie	Toelichting
Organisatie	Inspraak van burger of stakeholder ¹⁶⁶	<i>Mogelijkheden die aan burgers, stakeholders, of de maatschappij in brede zin, worden geboden om inspraak te hebben in het functioneren van de organisatie op afstand.</i>
	Verantwoording aan burger of stakeholder (horizontale verantwoording)	<i>Verantwoordelijkheden van de organisatie op afstand om zich te verantwoorden aan burgers of stakeholders, dan wel de maatschappij in brede zin. Dit is onderscheiden van politieke verantwoording via politieke instituties.</i>

Publieke waarde

Publieke organisaties bestaan om een bijdrage te leveren aan de maatschappij door het uitvoeren van een publieke taak. Kaders kunnen een functie hebben in het regelen van vanuit welk uitgangspunt publieke organisaties een maatschappelijke bijdrage leveren. In het

¹⁶⁴ De Kzbo's noemt als doel: ordening aanbrengen in de bestaande situatie waarin voor iedere zbo een geheel eigen organisatieregeling geldt. De kaderwet adviescolleges: versoeboring van het adviesstelsel en het vergroten van transparantie.

¹⁶⁵ Zie ook het NSOB-paper *Kijk op Kaders* over perspectieven op kaderstelling voorbij NPM.

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties.*

denken hierover hebben zich verschillende perspectieven hierop ontwikkeld: van een focus op *rechtmatigheid* in de taakuitvoering, naar een focus op *doeltreffendheid en doelmatigheid*. En recentelijk het perspectief van een *samenwerkende* overheid of het perspectief van *responsiviteit*¹⁶⁷. Daarnaast kunnen kaders ook een functie hebben in het stimuleren van *reflectie en leren* over het 'waarom' van de publieke organisaties en verzelfstandiging. Ofwel welk belang wordt er geborgd en wordt nog de goede maatschappelijke bijdrage geleverd, en is dat nog op de juiste manier georganiseerd¹⁶⁸?

Niveau	Functie	Toelichting
Organisatie	Doeltreffendheid en doelmatigheid	<i>Doeltreffendheid: het uitvoeren van taken zodanig dat deze bijdragen aan de gestelde doelen.</i> <i>Doelmatigheid: het uitvoeren van taken zodanig dat zoveel mogelijk waarde wordt geleverd tegen zo min mogelijk kosten.</i> ¹⁶⁹
	Rechtmatigheid	<i>Het uitvoeren van taken zodanig dat de rechtmatigheid en rechtsgelijkheid hiervan geborgd is.</i>
	Responsiviteit	<i>Taakuitvoering geredeneerd vanuit een idee van het karakter van een maatschappelijke opgave, en een visie op het publieke belang (redeneren vanuit 'de bedoeling'), en/of rekening houden met 'de menselijke maat'.</i>
	Samenwerking (ketenpartijen, partners) ¹⁷⁰	<i>Het realiseren van samenwerking met partners, zoals ketenpartijen, bijvoorbeeld met als doel de taak beter uit te voeren of meer maatschappelijke waarde te creëren.</i>
	Reflectie en leren	<i>Het evalueren van en reflecteren op de maatschappelijke bijdrage van de organisatie en wijze waarop deze vorm krijgt, en het daaruit leren en verbeteren.</i>

¹⁶⁷ Zie ook het NSOB paper *Kijk op Kaders* over perspectieven op kaderstelling voorbij NPM.

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Folkert, R., Verwoerd, L. en Verwest, F. (2018) *Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren* of het onderzoek naar artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet in het kader van Inzicht in Kwaliteit https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/presentatie_pilot_onderbouwing_van_beleid_vanuit_wetenschappelijk_perspectief.pdf

¹⁶⁹ NB: het gaat hier niet om de doeltreffendheid of doelmatigheid van een kader, maar om die van een organisatie op afstand.

¹⁷⁰ Zie bv Douglas, S. C., & Noordegraaf, M. (2019). *Designing spaces for public value creation: Consolidating conflicting dimensions of public value in the design of public organizations.*

Bijlage 2: analyse van bepalingen in kaders

Deze bijlage geeft de analyse weer van de bepalingen per kaders. Daarbij geven we ook een analyse van de functies waar elke bepaling aan bij draagt c.q. kan dragen. Bij het beschrijven van de manier waarop functies terugkomen in de kaders kijken wij eerst naar de specifieke bepalingen die in de kaders staan. We expliciteren voor deze bepalingen welke functies hier aan te koppelen zijn.

Deze analyse is onderliggend aan de bevindingen in hoofdstuk 8.

Categorisering

Om een vergelijking tussen de kaders mogelijk te maken hebben wij de bepalingen van elk kader gecategoriseerd. Hiermee ontstaat een beeld van de inhoud van elk kader per categorie. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de volgende categorisering. De categorisering is zo opgesteld dat de bepalingen in de kaders zoveel mogelijk een logische plek vinden waarmee onderlinge vergelijking mogelijk wordt.

Onderwerp	Categorie bepalingen
Instellingsvoorwaarden	Instellingsvoorwaarden
Benoemingen en personeel	Benoemingen en lidmaatschap
	Bezoldiging en arbeidsvoorwaarden
Sturing, verantwoording en toezicht	Opdracht en taakuitvoering
	Inspraak en betrekken stakeholders
	Informatievoorziening
	Financieel toezicht
	Correctiebevoegdheid
Bedrijfsvoering en financieel beheer	Financiële structuur en tariefstelling
	Intern toezicht en control
	Interne besturing, kwaliteitsborging en risicomanagement
Evaluatie	Evaluatiebepalingen
Overig	Informatiebeveiliging
	Gebruik van voorzieningen andere bestuursorganen
	Register
	Afwijkingsmogelijkheden

Analyse inhoud kaders en functies

Hieronder gaan we in op de inhoud van de kaders. Dit doen we per categorie zoals hierboven genoemd. Per categorie benoemen we in de tabellen welke bepalingen in de kaders onder deze categorie vallen. Daarbij benoemen we de functies die wij gekoppeld hebben aan de genoemde bepalingen, met een toelichting van waarom wij die bepalingen aan de genoemde functies relateren.

Keuzes in analyse van inhoud kaders

Onderstaand wordt niet van elk kader de volledige inhoud besproken. We benoemen de bepalingen die *inhoudelijk* regels stellen voor het stelsel, departementen of organisaties op afstand. De kaderwetten en regeling bevatten ook artikelen die meer een ordenend karakter hebben, definities neerleggen, of het toepassingsbereik bepalen. Dergelijke artikelen hebben wij niet in onderstaande tabellen opgenomen. Waar een bepaling een gelimiteerd toepassingsbereik heeft, benoemen wij dit.

De regeling agentschappen kent daarnaast een groot aantal bepalingen met een specifiek technisch-financieel karakter. Daarbij hebben wij gekeken wat de overkoepelende betekenis van deze bepalingen is voor het functioneren van agentschappen (art. 23-27 regelen bijvoorbeeld hoe een agentschap met een baten-lastensystematiek kan werken). Wij hebben deze artikelen niet in meer detail uitgewerkt in de analyse.

De circulaire governance zbo's en het normenkader financieel beheer kennen geen opbouw in artikelen zoals de vier primaire organisatiekaders. De circulaire governance zbo's kent ook niet zozeer individuele bepalingen, maar regelt vooral de verdeling van verantwoordelijkheden in het driehoeksmodel als geheel. Beide kaders verwerken wij hierom op een wat andere manier in onderstaande analyse. Per categorie bepalingen benoemen we welke inhoud van deze twee kaders relevant is.

- Voor de circulaire governance zbo's benoemen we welke verantwoordelijkheid deze aan de partijen in de driehoek toekent, op basis van de artikelen in de Kzbo's, en eventueel welke aanvullende bepalingen deze bevat buiten de Kzbo's. Waar bepalingen al onderdeel zijn van de Kzbo's benoemen we niet nogmaals het daaraan gekoppelde doel.
- Voor het normenkader financieel beheer geven we een meer beschrijvend beeld van welke bepalingen deze kent per categorie. In de toelichting gaan we in op de doelen

De beoordeling van de functies waaraan bepalingen bijdragen betreft het oordeel van de onderzoekers. Dit hebben wij gedaan op basis van:

- Analyse van de inhoud van bepalingen (welke functie wordt redelijkerwijs vervuld)
- Wat de kaders of de toelichting bij de kaders zelf benoemen (sommige bepalingen kennen een toelichting die ook het doel benoemt)
- Redenatie vanuit de historie van de kaders

Per categorie, in de tekst onder de tabel, geven we een analyse van overeenkomsten en verschillen tussen de kaders. Daarbij gaan we zowel in op de inhoud van de kaders (wat staat er wel en niet in), als de functies (op welke functies wordt gefocust).

De analyse geeft inzicht in de mate waarin een kader aandacht besteedt aan c.q. bijdraagt aan een functie. Dit wil niet zeggen dat dit alles weergeeft wat er voor een organisatietype geregeld is; er kunnen andere elementen geregeld zijn in andere kaders of wetgeving, of logischerwijs verband houden met de rechtspositie van een organisatietype. Het feit dat een

kader meer of minder regelt op een bepaald punt, is dus geen waardeoordeel. Bijvoorbeeld voor agentschappen en planbureaus zijn al regels van toepassing die gelden voor departementen, omdat zij onderdeel zijn van een departement, terwijl dit voor zbo's niet het geval is.

Instellingsvoorwaarden en -motieven

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 3	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: de instellingsvoorwaarden zijn restrictief en specificeren in welke gevallen een organisatie op afstand onder de kaderwet kan worden opgenomen. — <i>Ministeriële verantwoordelijkheid binnen stelsel</i>: de instellingsvoorwaarden zorgen dat het buiten de min. verantw. plaatsen van organisaties op afstand alleen in specifieke gevallen mogelijk is, en <i>beperken</i> het aantal gevallen waarbij de min. verantw. in het stelsel <i>niet</i> geldt.
Circulaire governance	N.v.t.	
Regeling agentschappen	Art. 4 Art. 5 ^a Art. 6	— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: doel van de instellingsvoorwaarden is ervoor te zorgen dat alleen dienstonderdelen een agentschap kunnen worden waarvan te verwachten is dat die als agentschap doelmatiger functioneren. — <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: de instellingsvoorwaarden zijn restrictief en specificeren in welke gevallen een agentschap kan worden opgericht. Daarmee dragen ze bij aan de ordening van het geheel van agentschappen. — <i>Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid</i>: hier wordt specifiek de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën beschreven in het beoordelen van aanvragen, waarmee die een rol in het bewaken van het stelsel krijgt.
Kaderwet adviescolleges	Art. 4 Art. 5 ^b Art. 6 ^c Art. 7 Art. 8 Art. 9	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: de instellingsvoorwaarden specificeren hoe een adviescollege kan worden opgericht en, bij tijdelijke en eenmalige adviescolleges, voor welke duur. — <i>Flexibiliteit binnen stelsel</i>: de kaderwet geeft ruimte voor tijdelijke en eenmalige adviescolleges die niet per wet hoeven te worden ingesteld. — <i>Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid</i>: hier wordt specifiek de verantwoordelijkheid van de minister van BZK beschreven in het instellen van adviescolleges, waarmee die een uitdrukkelijke rol in het bewaken van het stelsel krijgt. Deze rol verschilt duidelijk van de inhoudelijke verantwoordelijkheid van eerstverantwoordelijke ministers voor de aan hun departement gelieerde adviescolleges.
Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 3	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: er wordt enkel benoemd dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen.
Normenkader financieel beheer	N.v.t.	

^a Bepaling enkel van toepassing op baten-lasten agentschappen

^b Bepaling enkel van toepassing op tijdelijke adviescolleges

^c Bepaling enkel van toepassing op eenmalige adviescolleges

Reflectie op inhoud kaders

Elk van de vier organisatiekaders kent een bepaling met instellingsvoorwaarden. Bij de circulaire governance en het normenkader financieel beheer is dit logischerwijs niet van toepassing.

Hierbij valt op dat de Kzbo's instellingsmotieven bevat gebaseerd op kenmerken van taken die een zbo kan uitvoeren. Een zbo kan worden ingesteld indien de taken van de organisatie in één van de drie categorieën valt. De regeling agentschappen kent een ander instellingsbeleid: de regeling benoemt verschillende voorwaarden waar aan voldaan moet worden. Deze voorwaarden hebben primair te maken met bedrijfsvoering en doelmatigheid, in plaats van met de typen taken die een agentschap kan uitvoeren.

In de kaderwet adviescolleges zijn minder scherp omlijnende instellingsvoorwaarden opgenomen dan in de Kzbo's en regeling agentschappen. Artikel 8 stelt dat bij oprichting de adviestaak wordt omschreven. De MvT stelt dat uit die omschrijving een motiveringsplicht voortvloeit: wat is de noodzaak van instelling van een adviescollege? Voor die motivering zijn dus minder duidelijk omschreven criteria beschikbaar. Daarnaast regelt de kaderwet adviescolleges de manier waarop een adviescollege wordt ingesteld (via wet, koninklijk besluit of ministeriële regeling). Daar is relevant dat een tijdelijk adviescollege bij koninklijk besluit kan worden ingesteld, en een vast adviescollege alleen bij wet. Voor instelling van een tijdelijk adviescollege is dus alleen een besluit van de ministerraad nodig, terwijl het parlement moet instemmen met de oprichting van een vast adviescollege. Deze bepaling geeft dus een duidelijke rol aan het parlement. Ook regelt de kaderwet dat tijdelijke en eenmalige adviescolleges een beperkte levensduur mogen kennen.

De aanwijzingen planbureaus zijn minder specifiek op dit vlak: hier wordt enkel benoemd dat planbureaus worden opgenomen in het organisatiebesluit van een departement.

Reflectie op functies

Bij elk van de vier primaire organisatiekaders geldt dat overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel een belangrijke functie is. Hierbij geldt dat de kaderwet adviescolleges weliswaar regelt waaraan voldaan moet worden om een adviescollege in te stellen, maar dat er met de mogelijkheid van tijdelijke en eenmalige adviescolleges (per koninklijk besluit of ministeriële regeling) ook ruimte wordt geboden tot flexibiliteit en maatwerk in het stelsel.

Bij de aanwijzingen planbureaus geldt dat aanwijzing 3 regelt dat een planbureau onderdeel uitmaakt van een ministerie. De aanwijzingen richten zich verder niet op het geheel van het stelsel van planbureaus. De bepaling dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen heeft vooral gevolgen voor individuele planbureaus, op gebied van begroting, rechtspositie van werknemers, etc.

Een andere functie van deze categorie bepalingen in de kaders is om de ministeriële verantwoordelijkheid binnen het stelsel overzichtelijk te regelen. Bij de kaderwet zbo's geldt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's beperkt is. Bij adviescolleges geldt dat de minister enkel stelselverantwoordelijk is. Het doel van deze kaders is dus ook om helder te regelen wanneer ministeriële verantwoordelijkheid wel of niet geheel van toepassing is.

Verder kent de regeling agentschappen een expliciete rol voor de minister van Financiën in het instellen van agentschappen, en voor de Staten-Generaal voor de controle hierop. De kaderwet adviescolleges kent eenzelfde rol voor de minister van BZK. De kaderwet zbo's en

aanwijzingen planbureaus kennen geen vergelijkbare rol voor een andere minister dan die van het vakdepartement. De kaderwet zbo's kent wel een rol voor de minister van BZK, maar niet rondom het instellen van zbo's.

Benoemingen en lidmaatschap

Kader	Bepaling	Funcities
Kaderwet zbo's	Art. 9 Art. 12 ^a Art. 13 ^a Art. 16 ^a	— <i>Toezicht vanuit minister</i>: de bevoegdheid om te benoemen, schorsen of ontslaan (art. 12) en de verplichting om nevenfuncties aan de minister te melden (art. 13) geeft de minister toezichtsinstrumentarium. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: bepalingen omtrent nevenfuncties (art. 13) hebben tot doel het functioneren van de organisatie te borgen. — <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering</i>: Art. 9 en art. 12 bevorderen de onafhankelijkheid in taakuitvoering, door de invloed van de minister te beperken: aan de minister ondergeschikte ambtenaren mogen niet voor een zbo werkzaam zijn (art.9), en art. 12 bepaalt dat de minister alleen onder strenge voorwaarden leden van een zbo kan ontslaan. Ook art. 16 draagt hieraan bij, door te regelen dat personeel werkzaam voor een zbo onder het gezag van het zbo staat, en alleen daaraan verantwoording aflegt. Dit voorkomt onduidelijkheid in aansturing bij ambtenaren die bij een zbo werken en in dienst zijn van een ministerie.
Circulaire governance	Art. 9, 12, 13 Kzbo's:	de circulaire geeft de <u>eigenaar</u> de verantwoordelijkheid voor het benoemen van bestuursleden, benoemen van raden van toezicht/advies, en het openbaar maken van nevenfuncties.
Regeling agentschappen	Geen	—
Kaderwet adviescolleges	Art. 6 lid 3 ^b Art. 10 Art. 11 Art. 12 Art. 13 Art. 15 Art. 16	— <i>Aansturing door minister</i>: de minister heeft specifiek voor eenmalige adviescolleges de bevoegdheid om leden te benoemen en te ontslaan. Leden van vaste adviescolleges worden benoemd bij Koninklijk Besluit — <i>Toezicht vanuit minister</i>: art. 13 geeft de mogelijkheid om leden op uitzonderingsgronden te ontslaan. Dat geeft de minister instrumentarium om toezicht te houden. — <i>Checks & balances</i>: Art. 12 en 13 zorgen ervoor dat de ambtstermijn en het aantal herbenoemingen is gelimiteerd, en dat vacatures openbaar worden gemaakt. Specifiek is opgenomen dat gestreefd dient te worden naar diversiteit. Daarmee wordt het risico van begunstiging en uniformiteit ondervangen.
Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 3	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i> : hier wordt benoemd dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen, en dat het algemeen rijksambtenarenreglement (ARAR) van toepassing is.
Normenkader financieel beheer	Het normenkader	geeft aan dat de werving van leden van raden van toezicht openbaar plaats dient te vinden, op basis van competentieprofielen.

^a Bepaling enkel van toepassing op publiekrechtelijke zbo's

^b Bepaling enkel van toepassing op eenmalige adviescolleges

De kaders kennen wisselende inhoud binnen de categorie benoemingen en lidmaatschap. De Kzbo's kent enkele bepalingen. Deze zien enerzijds op de bevoegdheden van de minister: de minister heeft bij publiekrechtelijke zbo's de bevoegdheid om te benoemen en te schorsen. Anderzijds hebben ze betrekking op de onafhankelijkheid van de leden van zbo's: zo kan een lid van een zbo niet ook een aan de minister ondergeschikt ambtenaar zijn, en dient een lid van een zbo geen nevenfuncties te vervullen die ongewenst zijn met het oog op goede taakvervulling of zijn onafhankelijkheid.

De regeling agentschappen kent daarentegen geen bepalingen omtrent benoemingen en lidmaatschap. Waar in de circulaire governance zbo's de verantwoordelijkheid voor benoemingen bij de eigenaar wordt gelegd, gaat het driehoekssturingsmodel van de regeling agentschappen (art. 9-12) hier niet op in.

De kaderwet adviescolleges geeft begrenzingen in aantal leden en de duur waarin zij lid kunnen zijn. Verder worden specifieke gronden beschreven op basis waarvan leden wel of niet benoemd of ontslagen kunnen worden. Daarmee wordt vooral de mogelijkheid om leden te schorsen en te ontslaan ingeperkt.

De aanwijzingen planbureaus zijn hier minder specifiek: er wordt enkel benoemd dat planbureaus worden opgenomen in het organisatiebesluit waaruit verdere zaken rondom benoemingen, schorsing en ontslag voortvloeien. In de toelichting is benoemd dat met de aanwijzingen de benoemingen zijn geüniformeerd onder de regels van de ARAR; dit is een wijziging ten opzichte van de eerder bestaande besluiten voor het SCP en PBL, die een van de ARAR afwijkende regeling hadden.

Reflectie op functies

De functie van bepalingen rond benoemingen en lidmaatschap is veelal om enerzijds het toezicht van de minister te borgen, en anderzijds om de onafhankelijkheid en autonomie van de organisatie op afstand vast te leggen. Deze balanceeroefening tussen beide functies is duidelijk te zien bij de kaderwet zbo's en de kaderwet adviescolleges.

De kaderwet adviescolleges kent specifiek nog bepalingen omtrent ambtsduur en herbenoemingen, het openbaar maken van vacatures, en het streven naar diversiteit, die vooral tot doel hebben om *waarborgen* te vormen tegen begunstiging en te lange ambtstermijnen. Het bevorderen van diversiteit is te zien als doel op zich.

De aanwijzingen planbureaus kennen geen bepalingen omtrent benoemingen en lidmaatschap. Planbureaus vallen onder het organisatiebesluit van het departement. De uniformering ten opzichte van de eerdere individuele besluiten per planbureau, lijkt vooral overzichtelijkheid van het stelsel tot doel te hebben.

De regeling agentschappen kent in deze categorie eveneens geen bepalingen, waardoor de regeling niet bijdraagt aan onafhankelijkheid en autonomie op het vlak van benoemingen en lidmaatschap. Dit is te verklaren vanuit het feit dat agentschappen onderdeel van het departement zijn en bestuurders dus hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister en de SG.

Bezoldiging en arbeidsvoorwaarden

Kader	Bepaling	Functies
-------	----------	----------

Kaderwet zbo's	Art. 14 ^a Art. 15 ^a	— <i>Toezicht vanuit minister</i>: de minister heeft verantwoordelijkheid voor het vaststellen van bezoldiging (art. 14) — <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid stelsel</i>: het uniformeren van de arbeidsvoorwaarden (art. 15) voorkomt dat elke zbo een eigen arbeidsvoorwaardelijke inrichting krijgt.
Circulaire governance	Art. 14 Kzbo's: verantwoordelijkheid voor het vaststellen van bezoldiging is bij de <u>eigenaar</u> belegd.	
Regeling agentschappen	Geen	
Kaderwet adviescolleges	Geen	N.b.: in de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies zijn regels gesteld over de vergoedingen aan leden van adviescolleges
Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 3	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i> : hier wordt benoemd dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen, en dat het algemeen rijksambtenarenreglement (ARAR) van toepassing is.
Normenkader financieel beheer	Geen	

^a Enkel voor publiekrechtelijk ingestelde zbo's

Reflectie op inhoud kaders en functies

Enkel de Kzbo's kent een regeling voor het vaststellen van bezoldiging voor leden van organisaties op afstand (overigens enkel van toepassing op publiekrechtelijke zbo's). Die verantwoordelijkheid is bij de minister gelegd. De circulaire governance specificceert dit als horend bij de rol van eigenaar. Deze verantwoordelijkheid kan bijdragen aan het toezicht vanuit de minister; en lijkt niet tot doel te hebben om inhoudelijke aansturing te realiseren.

De aanwijzingen planbureaus benoemen dat planbureaus onder het organisatiebesluit van het departement vallen. In de toelichting is genoemd dat met de aanwijzingen de benoemingen zijn geüniformeerd onder de regels van de ARAR; dit is een wijziging ten opzichte van de eerder bestaande besluiten voor het SCP en PBL, die een van de ARAR afwijkende regeling hadden. De Kzbo's regelt voor publiekrechtelijke zbo's eveneens dat op voor werknemers dezelfde arbeidsvoorwaarden van toepassing is als voor andere rijksambtenaren. Deze bepalingen dienen ter uniformering en daarmee tot overzichtelijkheid van het stelsel.

Opdracht en taakuitvoering

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 19 Art. 21 Art. 22	— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: in art. 19 zijn bepalingen vastgelegd die regelen dat een zbo verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn taakuitvoering, het hanteren van zorgvuldige procedures, het zorgvuldig behandelen van klachten, etc. — <i>Rechtmatigheid</i>: de bepalingen in art. 19 leveren ook een bijdrage aan de rechtmatigheid van de taakuitvoering door een zbo, door de nadruk op zorgvuldigheid.

		— <i>Aansturing door minister</i>: de minister kan op grond van art. 21 beleidsregels vaststellen m.b.t. de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Ook kan hij op grond van art. 22 een besluit van een zbo vernietigen. — <i>Verantwoording aan burger of stakeholder</i>: lid 2 van art. 21 bepaalt dat beleidsregels m.b.t. de taakuitoefening van het zbo die de minister vaststelt, in de Staatscourant bekend worden gemaakt. — <i>Responsiviteit</i>: art. 19, lid 1, onder c en d ziet op het inspelen door een zbo op klachten en signalen van personen, en levert daarmee een bijdrage aan het responsief vermogen van een zbo.
Circulaire governance		— Art. 19 Kzbo's: de <u>opdrachtnemer</u> is verantwoordelijk voor het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van taken en opdrachten. — Art. 21 Kzbo's: de <u>opdrachtgever</u> is verantwoordelijk voor het kader waarbinnen de zbo zijn taken uitvoert. Dit betreft o.m. het opstellen van beleidsregels en het 'definiëren van de kwaliteit van taakuitvoering', en het 'oordelen over de kwaliteit van de uitgevoerde taak en prestaties'. — <i>Doeltreffendheid</i>: de <u>opdrachtgever</u> betreft de opdrachtnemer tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht (geen onderdeel Kzbo's). De <u>eigenaar</u> heeft de verantwoordelijkheid om een voorstel voor uitbreiding van wettelijke taken van een zbo te beoordelen op wenselijkheid en haalbaarheid (geen onderdeel Kzbo's). — <i>Toezicht vanuit minister</i>: de <u>eigenaar</u> stelt criteria voor nevenactiviteiten op de markt (geen onderdeel Kzbo's). — <i>Aansturing vanuit minister</i>: de <u>opdrachtgever</u> stelt prestatie-indicatoren op (geen onderdeel Kzbo's).
Regeling agentschappen	Art. 11 Art. 12	— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: art. 12 bepaalt dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor "het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren" van de met opdrachtgever(s) gemaakte afspraken. Ook bepalen art. 11 en 12 dat opdrachtgever en -nemer elkaar tijdig informeren over onvoorziene ontwikkelingen. — <i>Rechtmatigheid</i>: art. 12 bepaalt dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor (o.a.) rechtmatige uitvoering van de opdracht. — <i>Aansturing door minister</i>: art. 11 bepaalt dat de opdrachtgever binnen het ministerie verantwoordelijk is voor het formuleren van de opdracht voor het agentschap, met "een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat". — <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: art. 11, lid c bepaalt dat de opdrachtgever afspraken maakt met opdrachtnemer over het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.
Kaderwet adviescolleges	Art. 17 Art. 18 Art. 20 Art. 23 Art. 26	— <i>Aansturing in taak door minister</i>: de minister kan een adviescollege verzoeken om advies uit te brengen. Ook is bepaald dat de minister het werkprogramma van het adviescollege vaststelt. Art 26, lid 4 bepaalt dat hij het mag aanpassen. Daarbij stelt de MvT dat dit alleen kan uit budgettaire overwegingen.

		— <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: art. 26 regelt dat de minister het werkprogramma van het adviescollege aan de Staten-Generaal stuurt. Art 18 regelt dat als een adviescollege besluit om een ongevraagd advies uit te brengen, de minister en Staten-Generaal over dat voornemen worden geïnformeerd. — <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering</i>: een adviescollege kan ongevraagd adviezen geven, en stelt zelf zijn werkprogramma samen (waarna de minister het vaststelt). De onafhankelijkheid van individuele leden wordt gesteund door de bepaling in artikel 20 dat een lid een minderheidsstandpunt kan bijvoegen bij een advies. — <i>Responsiviteit</i>: art. 26 geeft adviescolleges de mogelijkheid om uit eigen beweging in te spelen op onvoorziene adviesvragen, en daarmee responsief te zijn voor maatschappelijke vragen. In het werkprogramma moet daarvoor ruimte worden ingebouwd. — <i>Samenwerking</i>: art. 23 stelt dat adviescolleges gezamenlijk advies kunnen uitbrengen en daartoe verplicht zijn, als dat bij het adviesverzoek is verzocht. — <i>Checks and balances</i>: art. 20 bevat procedurele voorschriften over de manier waarop adviescolleges komen tot de inhoud van hun adviezen, en hoe daarin om dient te worden gegaan met eventuele minderheidsstandpunten.
Aanwijzingen planbureaus	Aanw. 4 t/m 8	— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: Aanwijzingen 5 en 6 regelen dat een commissie zicht houdt op de wetenschappelijk kwaliteit van het werk van het planbureau, en de maatschappelijke relevantie hiervan. Aanwijzing 8 regelt dat een planbureau alleen verzoeken oppakt die de publieke taak versterken. Deze Aanwijzingen dragen bij aan de doeltreffendheid van de taakuitvoering van het planbureau. — <i>Checks and balances</i>: De wetenschappelijke commissie als bedoeld in Aanwijzing 5 is ook te zien als een vorm van <i>checks and balances</i> in en rondom het planbureau, die tegenwicht kan bieden aan de door het planbureau gekozen koers. — <i>Aansturing door minister</i>: het planbureau stemt zijn werkprogramma af met de minister. Daarbij kan de minister aangeven welke werkzaamheden het planbureau in elk geval uit moet voeren. Daarnaast spreekt het planbureau met de minister af welke afstemmingsprocedure er met de minister wordt gebruikt bij externe verzoeken richting het planbureau. — <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: Aanwijzing 7 regelt dat de minister wordt geïnformeerd over verzoeken die het planbureau ontvangt van externe partijen. Aanwijzing 4 regelt dat resultaten van de werkzaamheden van het planbureau openbaar worden gemaakt, en aan de minister worden gestuurd. — <i>Verantwoording aan burger of stakeholder</i>: Aanwijzing 4 regelt dat resultaten van de werkzaamheden van het planbureau openbaar worden gemaakt. Dat draagt bij aan publieke informatievoorziening, net als Aanwijzing 8, die bepaalt dat een planbureau een extern verzoek alleen uitvoert als is gegarandeerd dat de resultaten openbaar kunnen worden gemaakt.

	— <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering:</i> Aanwijzing 6 bepaalt dat de inhoud van het werkprogramma door de directeur van het planbureau zelf wordt vastgesteld, na afstemming met een onafhankelijke commissie. Aanwijzing 7 bevat een waarborg voor de onafhankelijkheid van het planbureau, door te regelen dat parlement en andere externe partijen zonder goedkeuring van de minister verzoeken mogen neerleggen bij het planbureau. Aanwijzing 8 regelt dat het planbureau zelf beslist over het aannemen van externe verzoeken, op basis van vastgelegde criteria.
Normenkader financieel beheer	Het normenkader benoemt dat het de verantwoordelijkheid is van de instelling om te zorgen voor goede publieke taakuitoefening (wat wordt gedefinieerd als doelmatig en rechtmatig), en de continuïteit van de taakuitvoering en doelen.

Reflectie op inhoud kaders

De kaders vertonen duidelijke verschillen in deze categorie bepalingen. De kaderwet zbo's bevat opvallend genoeg geen bepalingen die gaan over de manier hoe het takenpakket van een zbo tot stand komt. De regeling agentschappen is daar juist heel expliciet over, door te stellen dat de opdrachtgever binnen het departement zo precies mogelijk een opdracht formuleert die door het agentschap wordt uitgevoerd. Voor zowel zbo's als agentschappen is geregeld dat zij verantwoordelijk zijn voor deugdelijke taakuitvoering. Bij zbo's is een belangrijke bepaling dat de minister beleidsregels kan stellen die de taakuitvoering van het zbo in kan kaders.

Bij planbureaus en adviescolleges vinden we in deze categorie met name bepalingen die betrekking hebben op de totstandkoming van het werkprogramma van deze organisaties, en hun werkportefeuille in bredere zin. Zo is bij adviescolleges en planbureaus heel precies geregeld hoe zij omgaan met verzoeken van verschillende typen 'opdrachtgevers': ministeries, Staten-Generaal en externe organisaties zoals politieke partijen of maatschappelijke organisaties. Bij de planbureaus zijn daarnaast bepalingen van belang die relateren aan het wetenschappelijke karakter van planbureaus: een onafhankelijke commissie ziet toe op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van een planbureau.

Reflectie op functies

De bepalingen rond de opdracht en taakuitvoering voor de vier typen organisaties vervullen een breed scala aan functies. Voor een deel zien we dat bepalingen zijn gericht op rechtmatige en doeltreffende en doelmatige uitvoering van taken: zo is dit bij zbo's en agentschappen vrij letterlijk bepaald. Er is een veel beperkter aantal bepalingen die kunnen bijdragen aan taakuitvoering vanuit responsiviteit en de publieke waardebenadering. De kaderwet adviescolleges biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om ongeraagd en buiten het werkprogramma om te adviseren; dit geeft adviescolleges ruimte om in te spelen op ontwikkelingen.

Alle kaders bevatten bepalingen over de manier waarop informatievoorziening over taakuitvoering richting het departement vorm moet krijgen, waarbij er in sommige gevallen ook een expliciete rol is weggelegd voor het informeren van het parlement. Bij zbo's en planbureaus zijn ook bepalingen opgenomen die meer publieke verantwoording aan burgers of stakeholders tot doel hebben.

Bij de adviescolleges en planbureaus zien we dat bepalingen over taakuitvoering duidelijk een middenweg zoeken tussen de inhoudelijke onafhankelijkheid van deze organisaties en de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties. Zo is bij de adviescolleges

bepaald dat zij zelf hun werkprogramma samenstellen, maar dat de minister dit uiteindelijk samenstelt. Opvallend is dat bij de planbureaus expliciet is geregeld dat zij *zelf* hun werkprogramma vaststellen, na consultatie van verschillende partijen, waaronder de minister. Dat voor adviescolleges is geregeld dat zij ook ongevraagde adviezen uit kunnen brengen, draagt ook bij aan hun onafhankelijkheid.

Maar de kaders bevatten ook elementen die de minister de mogelijkheid geven om een bepaalde mate van sturing te geven. Zo kan de minister aangeven welke activiteiten een planbureau in het komende jaar in elk geval zou moeten uitvoeren, en kan hij een adviescollege verzoeken om met een advies te komen. Hierbij zijn adviescolleges en planbureaus onafhankelijk in hun taakuitvoering, maar heeft de minister dus wel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de *programmering* van de werkzaamheden.

Inspraak en betrekken stakeholders

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 19, lid 2	— <i>Inspraak van burger of stakeholder.</i> Zbo's moeten voorzieningen treffen waardoor personen en instellingen die ermee in aanraking komen, voorstellen kunnen doen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures.
Circulaire governance	Geen bepalingen	
Regeling agentschappen	Geen bepalingen	
Kaderwet adviescolleges	Art. 19, lid 2	— <i>Doeltreffendheid:</i> deze bepaling regelt dat adviescolleges andere personen kunnen betrekken indien dat nodig is omdat deze specifieke expertise ontbreekt in het college. Functie hiervan is om onderzoeken doeltreffender te kunnen aanpakken.
Aanwijzingen planbureaus	Geen bepalingen	—
Normenkader financieel beheer	Het normenkader bepaalt dat de raad van bestuur het conceptjaarplan en conceptjaarverslag met haar belangrijkste stakeholders moet bespreken.	

Reflectie op inhoud en functie kaders

De kaders bevatten nauwelijks bepalingen op het gebied van inspraak en het betrekken van stakeholders. De kaderwet zbo's bevat een bepaling in deze categorie met als doel inspraak van stakeholders op verbetering van werkwijzen en procedures te organiseren.

Bij de kaderwet adviescolleges heeft de bepaling minder betrekking op inspraak door stakeholders, en veel meer op het versterken van de eigen taakuitvoering. Daarbij gaat het om het vergroten van de adaptiviteit van de organisatie en de doeltreffendheid van de advisering, door de mogelijkheid externe expertise te betrekken.

Het normenkader financieel beheer benoemt daarnaast dat instellingen conceptjaarplannen en conceptjaarverslagen met hun belangrijkste stakeholders dienen te bespreken. Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat deze stakeholders ook inspraak moeten kunnen leveren; dat is echter niet verder uitgewerkt in het normenkader.

Informatievoorziening

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 18 Art. 19 Art. 20	— <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal:</i> Art. 20 regelt dat een zbo een minister desgevraagd 'alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen' verstrekt. Een ander belangrijk instrument voor informatievoorziening aan minister en Staten-Generaal is het jaarverslag van het zbo. Art. 18 bepaalt dat een zbo ieder jaar een jaarverslag opstelt over zijn taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het zbo stuurt zijn jaarverslag aan de minister en aan de Staten-Generaal.

		– <i>Toezicht vanuit minister:</i> De minister kan ‘inzage vorderen’ van alle gegevens die hij voor ‘de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig’ heeft. Dit is een belangrijk instrument waarmee de minister zijn informatiepositie t.o.v. het zbo kan invullen. – <i>Verantwoording aan burger of stakeholder:</i> de hierboven beschreven bepalingen rond het jaarverslag dienen ook de bredere publieke verantwoording van een zbo. Door toezending van het jaarverslag aan het parlement worden jaarverslagen immers openbaar.
Circulaire governance		– Art. 18-20 Kzbo’s: verantwoordelijkheid voor het leveren van informatie aan de minister over taakuitvoering, waaronder het jaarverslag, ligt bij de opdrachtnemer. – Art. 20 Kzbo’s: De opdrachtgever en eigenaar hebben beide de verantwoordelijkheid om van het zbo de benodigde inlichtingen te vragen, en eventueel te vorderen, om de taak van het departement te kunnen uitvoeren.
Regeling agentschappen	Art. 13	– <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal:</i> art. 13 van de regeling agentschappen bepaalt dat een agentschap een jaarplan maakt, waarin elk geval aandacht is voor financiering, financiële kaders, prestaties en rapportageafspraken. Deze bepaling levert op twee manieren een bijdrage aan informatievoorziening en verantwoording: het feit <i>dat</i> er een jaarplan wordt opgesteld, is al een vorm van informatievoorziening richting minister. Het feit dat er in dat jaarplan nadere voorstellen moeten worden gedaan voor de manier waarop wordt gerapporteerd over de werkzaamheden en prestaties van het agentschap, versterkt dit nog. – <i>Autonomie in bedrijfsvoering:</i> art. 13 bepaalt dat een agentschap zijn eigen jaarplan opstelt. Dat geeft het agentschap een mate van autonomie in het inrichten van zijn werkzaamheden.
Kaderwet adviescolleges	Art. 22 Art. 24 Art. 28 Art. 29	– <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal:</i> de kaderwet adviescolleges draagt op verschillende manieren bij aan dit doel, soms vooral gericht op de minister, soms meer op het parlement. Voor de informatiepositie van de minister zijn vooral art. 28 en art. 29 van belang. Die regelen dat een adviescollege jaarlijks verslag uitbrengt van zijn werkzaamheden, en dat een adviescollege aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt. De MvT rept in dit verband van de ‘informatieplicht’ van adviescolleges jegens de minister. Art. 22 draagt hier ook aan bij: dat bepaalt dat indien adviescolleges aan advies uitbrengen aan de Eerste en/of Tweede Kamer, zij de minister een afschrift sturen van dat advies. Art. 24 is gericht op de informatiepositie van het parlement: dat bepaalt dat de minister drie maanden na ontvangst van een advies het parlement informeert over zijn reactie op het advies. – <i>Toezicht vanuit minister:</i> art. 29 biedt de minister een instrument om de informatie te vorderen die hij voor de invulling van zijn verantwoordelijkheid voor een adviescollege nodig heeft. – <i>Verantwoording aan burger of stakeholder:</i> de hierboven genoemde bepaling uit art. 24 draagt ook bij aan informatievoorziening aan de maatschappij als geheel: doordat de minister binnen 3 maanden aan de Kamer laat weten wat zijn standpunt is over een advies, is voor de buitenwereld duidelijk welk vervolg er al dan niet aan een advies van een adviescollege wordt gegeven.

Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 9 — <i>Verantwoording aan burger of stakeholder</i>: Aanwijzing 9 bepaalt dat een planbureau het resultaat van zijn werkzaamheden openbaar maakt. — <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: Aanwijzing 9 bepaalt ook dat een planbureau het resultaat van een extern verzoek tevens aan de eerst verantwoordelijke minister stuurt. Als een verzoek afkomstig is van de Staten-Generaal, dan stuurt een planbureau resultaten naar de eerst verantwoordelijke minister. Die moet het resultaat vervolgens “terstond en ongewijzigd” aan de Staten-Generaal sturen.
Normenkader financieel beheer	— Het normenkader benoemt als algemene regel dat de instelling verantwoordelijk is voor het transparant en integraal verantwoording afleggen. — De verantwoording bestaat tenminste uit een jaarrekening en een jaarverslag. Hierbij beschrijft het normenkader in meer detail wat er in een jaarverslag aan de orde moet komen. Ook is bepaald dat beide openbaar moeten worden gemaakt, met de controleverklaring van de accountant. — Verder is bepaald dat de raad van bestuur het conceptjaarplan en conceptjaarverslag met haar belangrijkste stakeholders moet bespreken.

Reflectie op inhoud kaders

Een belangrijke functie van de kaders is het regelen van de manier waarop de informatievoorziening van organisaties op afstand richting minister en parlement wordt ingevuld. Grofweg bestaan er hier twee soorten bepalingen die in meerdere kaders terugkomen:

- In een aantal kaders (kaderwet zbo's, regeling agentschappen, kaderwet adviescolleges) zijn bepalingen opgenomen over een jaarverslag of 'rapportageafspraken'. De organisatie op afstand stelt een jaarverslag of andere rapportage op, en informeert de minister op die manier over zaken als taakuitvoering, resultaten en financiën.
- In de kaderwet zbo's en de kaderwet adviescolleges is daarnaast een meer generieke bepaling opgenomen die bepaalt dat een organisatie op afstand de minister alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt. De minister heeft op grond van deze regelingen zelfs de mogelijkheid om deze informatie te vorderen.

De bepalingen rondom informatievoorziening in de Aanwijzingen voor de planbureaus hebben vooral betrekking op de resultaten van het inhoudelijke werk van planbureaus: die moeten worden geopenbaard en ook aan de minister worden gestuurd. Vergelijkbare bepalingen zijn overigens ook opgenomen in de kaderwet adviescolleges.

Reflectie op functies

De hierboven beschreven bepalingen dragen in het algemeen vooral bij aan informatievoorziening van organisatie op afstand richting minister. Door instrumenten als jaarverslagen (zbo, adviescolleges) en rapportageafspraken (agentschappen) houdt de minister zicht op de werkzaamheden en resultaten daarvan van organisaties op afstand, en de stand van zaken in de (bedrijfsvoering van) de organisatie op afstand.

Een andere categorie bepalingen regelt dat de minister op grond van de kaders wordt geïnformeerd over de inhoudelijke resultaten van het werk van adviescolleges en planbureaus, ook al was dat niet in opdracht van de minister uitgevoerd. Op die manier houdt een minister zicht op wat er onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd door planbureaus en adviescolleges.

Een derde categorie bepalingen stelt de minister in staat zijn *toezichtsrol* richting organisaties op afstand *actief* in te vullen. Bepalingen die regelen dat de minister inlichtingen mag vorderen bij de organisatie op afstand zorgen er niet alleen voor dat er informatie van de organisatie op afstand naar de minister vloeit, maar geven de minister vooral ook instrumenten in handen om dit, indien nodig, af te dwingen.

Daarnaast dragen verschillende bepalingen bij aan horizontale verantwoording aan burgers / stakeholders. Dit betreft doorgaans bepalingen over het openbaar maken van informatie; informatie die aan de Staten-Generaal wordt gestuurd is ook publiek inzichtelijk. Er zijn veel minder bepalingen die expliciet specifieke, gerichte verantwoording aan burgers en stakeholders regelen. Dit loopt in de kaders veelal via het parlement.

Financieel toezicht

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 25 ^a Art. 26 ^a Art. 27 ^a Art. 28 ^a Art. 29 ^a Art. 30 ^a Art. 32 ^b Art. 34 ^b Art. 38 ^c	— <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: Zbo's zenden jaarlijks een ontwerpbegroting voor het volgende jaar en het jaarverslag aan de minister. In art. 27, 28, 35 en 38 wordt geregeld welke elementen de begroting en jaarrekening moet bevatten (en hoe dit apart op te nemen als een zbo slechts deels publieke taken uitvoert). Daarnaast moet een zbo de minister inlichten als er aanmerkelijke verschillen (dreigen) te ontstaan tussen begroting en realisatie (art. 30). — <i>Toezicht vanuit minister</i>: Art. 29 en art. 34 regelt dat de begroting en de jaarrekening goed moet keuren, wat hij/zij doet tenzij strijdig met recht of algemeen belang. Daarnaast regelt art. 32 dat de minister voor verschillende transacties kan bepalen dat zijn/haar goedkeuring nodig is. — <i>Verantwoording aan burger of stakeholder</i>: In art. 38 wordt geregeld dat een zbo dat niet slechts publieke taken uitvoert, deze apart opneemt in de boekhouding en jaarrekening. — <i>Autonomie in bedrijfsvoering</i>. Doordat een zbo (ook wanneer onderdeel van de staat) zelf een ontwerpbegroting opstelt, heeft het zbo autonomie om hier als eerst voor aan zet te zijn. Bovendien keurt de minister op basis van art. 29 en 34 de begroting goed, tenzij strijdig met algemeen belang of recht. Dit is ook een waarborg voor autonomie. — <i>Checks and balances</i>. In art. 35 is geregeld dat bij de jaarrekening een verklaring van een door het zbo aangewezen accountant bijgevoegd is, waardoor een extra controle is geregeld. — <i>Rechtmatigheid</i>. Art. 35 bepaalt dat een accountant een verklaring moet afgeven over de rechtmatige inning en besteding van middelen op basis van de jaarrekening. Daarnaast worden kosten van publieke en niet-publieke taken afzonderlijk opgenomen in boekhouding. Dit draagt bij aan de rechtmatigheid. Ook wordt via art. 32 ongewenste vermogensvorming/beheer te voorkomen. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>. Daarnaast wordt in art. 35 bepaald dat een accountant een verslag moet afgeven of een zbo voldoet aan de eisen van doelmatigheid. — <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel</i>. Via art. 32 is geregeld dat de minister kan bepalen dat zijn/haar goedkeuring nodig is bij bepaalde transacties van het zbo. Hierdoor is het mogelijk overzicht te bewaren bij deze transacties in vermogensbeheer.

Circulaire governance	– Het financieel toezicht op organisaties op afstand is in het driehoeksmodel primair belegd bij de <u>eigenaar</u>. Op punten staat hierbij benoemd dat de eigenaar daarbij de opdrachtgever dient te betrekken of gehoord moet hebben.	
Regeling agentschappen	Art. 10 Art. 30, lid c Art. 31	– <i>Toezicht vanuit de minister</i>. De directie FEZ van de betrokken minister oefent toezicht op financieel beheer en materiële bedrijfsvoering. De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen. Daarbij zijn opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer gezamenlijk verantwoordelijk voor toetsen en goedkeuren van o.a. de begroting, tarieven en jaarrekening. – <i>Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid</i>: Via art. 30 draagt de minister van Financiën systeemverantwoordelijkheid.
Kaderwet adviescolleges	Art. 25 ^d	– <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>. Een adviescollege verstuurt jaarlijks voor 1 april een ontwerp-begroting voor het volgende jaar aan de minister. – <i>Autonomie in bedrijfsvoering</i>. Doordat een adviescollege zelf een ontwerp-begroting opstelt, heeft deze zelf autonomie om hier als eerst voor aan zet te zijn.
Aanwijzingen planbureaus	Geen aanwijzingen	
Normenkader financieel beheer	– De instelling dient voorafgaand aan het uitvoeringsjaar een jaarplan/begroting op te stellen. Het normenkader beschrijft enkele elementen die hierin minimaal moeten terugkomen.	

^a Enkel voor publiekrechtelijk ingestelde zbo's

^b Enkel voor publiekrechtelijke zbo's, die geen onderdeel zijn van de Staat

^c Enkel voor privaatrechtelijke zbo's

^d Niet voor eenmalige adviescolleges

Reflectie op inhoud kaders

Allereerst valt op dat de kaderwet zbo's een groot aantal bepalingen bevat dat het financieel toezicht op een zbo regelt (9 van de 46 bepalingen). Zo heeft de minister de verantwoordelijkheid in het houden van toezicht middels goedkeuring van o.a. begroting en jaarverslagen. Deze bepalingen vormen de basis voor de Staten-Generaal om de Minister verantwoordelijk te houden voor hoe zbo's met publieke middelen omgaan. Aan de andere kant borgen deze bepalingen ook de autonomie van het zbo: zo keurt de minister de begroting in principe goed, tenzij strijdig met het algemeen belang of recht.

Op een aantal punten is de kaderwet vrij specifiek in op welke punten een zbo zich daarbij moet verantwoorden, zoals welke elementen in de begroting en jaarrekening moeten zijn opgenomen. Bij de regeling agentschappen wordt daarentegen niet inhoudelijk geregeld hoe deze verantwoording vorm moet krijgen. Hierbij wordt enkel geregeld *wie* verantwoordelijk is voor financieel toezicht, waarbij zelfs vrij specifiek wordt geregeld dat het toezicht belegd moet worden bij de directie FEZ bij het betrokken ministerie. Ook is voor agentschappen de minister van Financiën stelselverantwoordelijk.

Bij adviescolleges is het financieel toezicht beperkt geregeld via de kaderwet, met enkel de bepaling dat een adviescollege een ontwerp-begroting opstuurt naar de minister, en op welk moment dat moet gebeuren. De inhoud of opzet van die begroting is verder niet bepaald.

Planbureaus vallen onder het ministerie en in de aanwijzingen zijn verder geen bepalingen opgenomen die financieel toezicht apart regelen.

Reflectie op functies

Samenhangend met het feit dat de kaderwet zbo's een grote hoeveelheid bepalingen bevat die financieel toezicht regelen, speelt hier ook een groot aantal functies. Daarbij gaat het aan de ene kant om meer procesmatige functies. Aan de andere kant zijn er ook meer inhoudelijke functies, namelijk dat het specifiek gaat om rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze inhoudelijke functies van financieel toezicht komen in de kaders voor adviescolleges, planbureaus en agentschappen niet terug. Voor agentschappen zou dit wellicht juist te verwachten kunnen zijn.

Correctiebevoegdheid

Kader	Bepaling	Doelen
Kaderwet zbo's	Art. 22 Art. 23	— <i>Aansturing door minister</i>: de minister heeft de bevoegdheid om een besluit van een zbo te vernietigen (art. 22) en ingrijpen indien een zbo zijn taak ernstig verwaarloost (art. 23). Hiermee kan de minister tegensturen bij incorrecte taakuitvoering. — <i>Toezicht vanuit minister</i>: op grond van genoemde artikelen kan de minister toezicht houden en ingrijpen. — <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering</i>: de voorwaarden die worden gesteld aan ingrijpen van de minister (enkel indien het zbo zijn taak 'ernstig verwaarloost' en nadat het zbo de gelegenheid heeft gekregen de taakuitvoering te verbeteren (art. 23)) bevorderen de onafhankelijkheid van het zbo.
Circulaire governance	— Art. 22-23 Kzbo's:	de correctiebevoegdheid van de minister is benoemd als een verantwoordelijkheid in het samenspel tussen opdrachtgever en eigenaar.

Reflectie op inhoud en functie kader

Enkel de Kzbo's kent bepalingen die de correctiebevoegdheid van de minister regelen. Hypothetisch is een dergelijke bepaling voor agentschappen niet nodig aangezien deze al hiërarchisch onder de minister vallen, en de minister die bevoegdheid al heeft. Bij adviescolleges en planbureaus is een dergelijke bevoegdheid niet voorzien, en vanuit de inhoud van de taak wellicht ook niet wenselijk.

Bij de bepaling in de Kzbo's is het spanningsveld met onafhankelijkheid van het zbo te zien. De Kzbo's geeft de minister gelegenheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing, maar is daarin wel restrictief. Bij de bevoegdheid van de minister om besluiten van het zbo te vernietigen wordt in de Memorie van Toelichting benoemd dat toepassingsmogelijkheden van het vernietigingsrecht beperkt zijn; artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat vernietiging van een besluit alleen mogelijk is wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Financiële structuur en tariefstelling

Kader	Bepaling	Doelen
Kaderwet zbo's	Art. 17 Art. 27 Art. 28 Art. 33 ^a Art. 35 ^a Art. 38 ^b	— <i>Autonomie in bedrijfsvoering</i>: In art. 27, 28, 35 en 38 is op hoofdlijnen geregeld hoe een begroting en jaarrekening van een zbo eruit moeten zien. Mede op grond van artikel 27 kunnen zbo's een baten-lastenadministratie voeren. In art. 33 is bepaald dat een zbo een egaliseringsreserve vormt, en dat financiële tekorten of overschotten in een jaar ten laste dan wel ten gunste van die reserve komen. De MvT stelt dat het doel hiervan is het 'minimaliseren van variatie in tarieven en/of de jaarlijkse rijksbijdrage.' De werkwijze met een egaliseringsreserve en de mogelijkheid voor een zbo om een baten-lastenadministratie te voeren en reserves aan te houden vergroot de autonomie van een zbo, omdat het meer financiële speelruimte oplevert en voorkomt dat een zbo bij elke mutatie tot het departement moet wenden voor aanvullende middelen. Ook vergroot dit het financiële weerstandsvermogen van het zbo, en voorkomt dat het bij elke fluctuatie in inkomsten of uitgaven het gesprek met het departement aan moet gaan. — <i>Toezicht vanuit minister</i>: voor de tariefstelling van een zbo richting gebruikers is in art. 17 bepaald dat goedkeuring van de minister nodig is. Dit geeft de minister de mogelijkheid om op grond van "het algemeen belang" of strijdigheid met het recht in te grijpen in de tariefstelling van een zbo. Dat maakt de ruimte van de minister om in te grijpen beperkt – hetgeen een uiting is van de autonomie. Ook is de goedkeuring van een minister op het tarief niet vereist als een zbo is gebonden aan een maximumtarief.
Circulaire governance	Het goedkeuren van de tarieven is een verantwoordelijkheid van de <u>eigenaar</u> .	
Regeling agentschappen	Art. 10c Art. 14 Art. 19 - 29	— <i>Autonomie in bedrijfsvoering</i>: De artikelen van de regeling agentschappen die betrekking hebben op de manier waarop de financiële huishouding van agentschappen is ingericht, zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan het versterken van de autonomie in de bedrijfsvoering van agentschappen. Art. 14 van de regeling is een van de pijlers hiervan: dat bepaalt dat er sprake is van een vorm van <i>prestatiebekostiging</i>: agentschappen worden bekostigd op grond van de door hen geleverde producten en diensten. Ook artikelen over bv. de toepassing van de baten-lastensystematiek en de mogelijkheid voor agentschappen om te lenen (art. 28 en 29) en een eigen vermogen op te bouwen zijn hier een onderdeel van. Andere artikelen zijn te zien als randvoorwaarden voor het kunnen gebruiken van deze financiële ruimte voor agentschappen. Zo regelt art. 19 de manier waarop de openingsbalans van een agentschap tot stand komt, en stelt art. 22 regels voor de omgang met de kasreserve voor verplichtingen-kasagentschappen. Art. 23 regelt de werkwijze met de openingsbalans voor baten-lastenagentschappen, art. 25 de mutaties in het eigen vermogen, en art. 27 de financiële verslaglegging voor dit type agentschappen. Dit geheel van regels is er mede op gericht om te zorgen voor een ordentelijk autonoom financieel beheer van een agentschap.

		— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: art. 14 bepaalt dat er in de driehoek “hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken” worden gemaakt,. Deze wijze van bekostiging beoogt (ook) de doelmatigheid van de uitvoering te bevorderen. — <i>Toezicht vanuit minister</i>: Art. 10c regelt dat de eigenaar van het agentschap verantwoordelijk is voor het toetsen en goedkeuren van o.a. de begroting, de tarieven, de jaarrekening van het agentschap. Ook bepaalt dit artikel dat de eigenaar afspraken goedkeurt over “de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.”
Kaderwet adviescolleges	Art. 27	— <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: art. 27 van de kaderwet stelt dat een adviescollege bij het uitvoeren van zijn taak “zoveel mogelijk rekening houdt” met zijn werkprogramma. Op die manier beoogt de kaderwet dus dat een adviescollege zijn taak vervult “met de middelen die ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking zijn gesteld”. Op basis van dit artikel is een adviescollege dus verplicht om zijn budgettaire kaders te bewaken. Volgens de MvT is die formulering gekozen om ruimte te laten voor een adviescollege om in te spelen op “ontwikkelingen die zich in de loop van het jaar voordoen”, die “kunnen noodzaken tot bijstelling van het programma.” Het werkprogramma heeft volgens de MvT dus geen “rigide karakter”. Dit draagt bij aan het invullen van de taak van adviescolleges op een manier die maximale maatschappelijke meerwaarde oplevert.
Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 10	— <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering</i>: Aanwijzing 10 regelt dat van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert, “minimaal 80% begrotings-gefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd” is. Deze Aanwijzing vormt een waarborg voor de onafhankelijkheid in de taakuitvoering van een planbureau, door te voorkomen dat een planbureau te zeer afhankelijkheid wordt van externe financieringsbronnen. Daarmee kunnen mogelijkheden voor beïnvloeding ontstaan.
Normenkader financieel beheer	Geen	

^a Enkel voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat

^b Enkel voor privaatrechtelijke zbo's

Reflectie op inhoud kaders

De bepalingen die gaan over de financiële structuur voor de verschillende typen rijksorganisaties, vertonen duidelijke verschillen. Zo is als eerste opvallend dat de financiële structuur van agentschappen en zbo's duidelijke overeenkomsten kent, maar dat het detailniveau van wat er in de kaders is geregeld sterk verschilt. In de regeling agentschappen is op dit vlak veel meer neergelegd dan in de kaderwet zbo's. Verklaring daarvoor is waarschijnlijk dat zbo's eigen rechtspersoonlijkheid hebben en daarmee meer ruimte hebben om, los van wat in de kaders geregeld is, hun eigen bedrijfsvoering in te richten.

Inhoudelijk is een belangrijk onderdeel van de kaders op dit terrein dat zij agentschappen en zbo's de ruimte bieden om een baten-lastenadministratie te voeren en een egalisereserve / eigen vermogen op te bouwen. Agentschappen kunnen daarnaast gebruik maken van een

leenfaciliteit, die hen de mogelijkheid geeft om zonder dekking vanuit de departementale begroting bepaalde investeringen te doen. Voor de manier waarop agentschappen financieel in elkaar zitten is belangrijk dat zij op grond van art. 14 werken met prestatiebekostiging, waardoor ze worden gefinancierd tegen vaste tarieven per afgeleverd 'product'. Voor planbureaus is in de Aanwijzingen vastgelegd dat 80% van de begroting van het planbureau moet worden gefinancierd vanuit de Rijksbegroting. Voor adviescolleges zijn de kaders veel minder sturend in de wijze waarop de financiële huishouding van de organisatie wordt ingericht: daar is alleen bepaald dat een adviescollege verantwoordelijk is voor het uitvoeren van zijn werkprogramma binnen gegeven financiële kaders.

Reflectie op functies

De hierboven beschreven bepalingen hebben verschillende soorten functies. Een eerste belangrijke functie van de bepalingen in deze categorie is het bevorderen van autonomie in bedrijfsvoering van, met name, agentschappen en zbo's. Die autonomie wordt bevorderd door onder meer de mogelijkheid om eigen vermogen op te bouwen, het gebruik van een baten-lastenadministratie en de mogelijkheid voor agentschappen om te lenen. Andere bepalingen zijn gericht op de ordentelijkheid van de bedrijfsvoering van organisaties op afstand. Door bijvoorbeeld een eigenaarsrol te definiëren wordt deze beheersbaarheid bevorderd, net als de egalisatiereserve die het voor zbo's mogelijk maakt meer continuïteit in hun financiële huishouding te brengen.

Enkele van de bepalingen dragen daarnaast bij aan doelmatigheid: met name bij de agentschappen zien we dat de financiële structuur voor agentschappen sterk is ingegeven door de wens om te komen tot doelmatige uitvoering. Ook bij de adviescolleges wordt er via het kader gestuurd op doelmatigheid.

Tot slot hebben de bepalingen ook een aantal doelen die minder vaak terugkomen. Zo is de inhoud van de Aanwijzingen voor de planbureaus op het financiële terrein mede gericht op het waarborgen van de onafhankelijkheid van planbureaus, en geeft de kaderwet zbo de minister een rol in het goedkeuren en ingrijpen van de tarieven van het zbo.

Intern toezicht en control

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 35 ^a	— <i>Rechtmatigheid</i> : art. 35 lid 2 van de kaderwet regelt dat een zbo zijn jaarrekening vergezeld laat gaan van een 'verklaring omtrent de getrouwheid', die is afgegeven door een accountant. Dit is een mechanisme gericht op <i>control</i> op de bedrijfsvoering van een zbo.
Circulaire governance	— <i>Checks & balances</i> : het bestuur van een zbo kan een Audit Committee instellen, op basis van een interne regeling (geen onderdeel Kzbo's). Daarnaast kan voor een zbo kan een raad van toezicht of raad van advies ingesteld worden, waarbij in principe een raad van advies moet volstaan. Het benoemen van de RvT of RvA is in het driehoekssturingsmodel belegd bij de <u>eigenaar</u> (geen onderdeel Kzbo's).	
Regeling agentschappen		
Kaderwet adviescolleges		

Aanwijzingen planbureaus	
Normenkader financieel beheer	– Het normenkader stelt dat het instellen van een audit committee bij grote organisaties verplicht is. – Het normenkader beschrijft de rol en verantwoordelijkheden van een RvT. Het normenkader stelt het inrichten van een RvT overigens niet verplicht; wanneer er geen RvT is ingericht, zoals bij zbo's, dient te worden aangegeven hoe de <i>checks & balances</i> anders worden ingeregeld. – De accountant dient een controleverklaring af te geven op het jaarverslag en de financiële rechtmatigheid van de uitvoering. De accountant wordt door de RvT benoemd. – De control-functie dient onafhankelijk binnen de organisatie te worden belegd. Het normenkader geeft enkele regels voor de betrokkenheid en de rol van de controller.

^a Enkel voor publiekrechtelijke zbo's, die geen onderdeel zijn van de Staat

Reflectie op inhoud kaders

De kaderwet zbo's, regeling agentschappen, kaderwet adviescolleges en aanwijzingen planbureaus kennen geen bepalingen over interne toezichtsorganen. Voor agentschappen en planbureaus, als dienstonderdelen van het departement, geldt dat de control-functie wordt uitgeoefend door de Auditdienst Rijk.

Voor zbo's zijn wel regels van toepassing op dit vlak. Uitgangspunt is dat zbo's geen wettelijk ingestelde interne toezichtsorganen kennen. De Kzbo's kent een verdeling van verantwoordelijkheden tussen minister en zbo, en "ieder extra wettelijk orgaan vermindert die transparantie en dat mag niet zonder goede reden gebeuren."¹⁷¹ Het zbo-beleid laat in enkel in bijzondere gevallen ruimte voor een extra wettelijk orgaan. Daarbij is het uitgangspunt dat een raad van advies (RvA) zou moeten volstaan. Het instellen van een raad van toezicht (RvT) is onder voorwaarden ook mogelijk. Ook bevat de Kaderwet zbo's een bepaling over een accountantsverklaring voor een jaarrekening van een zbo.

De circulaire governance zbo's bepaalt dat er wel een (niet-wettelijke) audit committee (AC) ingesteld kan worden door het bestuur van een zbo. Dit dient niet ter vervanging van het toezicht door de minister, maar kan wel helpen om het vertrouwen van de minister in het functioneren van het zbo te borgen.

Het normenkader financieel beheer geeft diverse regels over het inrichten van intern toezicht en control, onder meer door een RvT en een AC. In het normenkader is benoemd dat er een interne, onafhankelijke control-functie ingericht moet worden, die (gevraagd en ongevraagd) toetst en adviseert. Verder omvat het normenkader regels over de rol van de accountant.

Reflectie op functies

Een van de redenen voor het inrichten van interne toezichtsorganen als een AC, RvA, of RvT, is dat zij worden geacht bij te dragen aan checks & balances in de organisatie. Dergelijk toezicht moet ook bijdragen aan de bedrijfsvoering en de taakuitvoering van een organisatie, denk aan doelen als stabiliteit en beheersbaarheid; adaptiviteit; rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹⁷¹ Kamerstukken II, 2013-2014 25268, nr. 83

De circulaire governance zbo's biedt de mogelijkheid om met dergelijke organen te werken. Deze kunnen ook bijdragen aan de onafhankelijkheid en autonomie van zbo's, door meer toezicht intern te regelen en daarmee meer afstand houden tot toezicht vanuit de minister. Overigens moet hierbij benoemd worden dat het algemene beleid juist terughoudend is met het instellen van dergelijke organen, omdat deze niet ter vervanging mogen dienen van toezicht vanuit de minister. De Kzbo's heeft tot doel om de verantwoordelijkheden van de minister ten aanzien van toezicht op zbo's te uniformeren; het instellen van wettelijke RvT's zou juist betekenen dat het toezicht vanuit de minister per zbo verschilt.

Interne besturing, kwaliteitsborging en risicomanagement

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 11 ^a	— <i>Toezicht vanuit minister</i>: wanneer een zbo een bestuursreglement opstelt, heeft dit goedkeuring van de minister; die kan goedkeuring onthouden, wanneer het reglement naar diens oordeel een goede taakuitvoering belemmert (art. 11).
Circulaire governance	— Art. 11 Kzbo's: Goedkeuren van het bestuursreglement is belegd bij de <u>eigenaar</u>. — <i>Toezicht vanuit minister</i>: de <u>eigenaar</u> kan de verantwoordelijkheid hebben om langetermijnmissie en -visie van een zbo goed te keuren, indien dit in de instellingswet zo is bepaald (geen onderdeel Kzbo's). — <i>Checks & balances</i>: de <u>eigenaar</u> bevordert dat een zbo beleid voert op gebied van integriteit (geen onderdeel Kzbo's).	
Regeling agentschappen	Geen	
Kaderwet adviescolleges	Geen	
Aanwijzingen planbureaus	Aanwijzing 5	Aanwijzing 5 regelt dat planbureaus een uit onafhankelijke leden bestaande commissie kennen, die verantwoordelijk is voor het bewaken van het wetenschappelijk niveau en maatschappelijke relevantie van het planbureau. Daartoe organiseert de commissie in elk geval periodiek een visitatie. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: de commissie dient bij te dragen aan de kwaliteit en maatschappelijke relevantie van het werk van het planbureau. — <i>Reflectie en leren</i>: De commissie en visitaties kunnen bijdragen aan reflectie op het doel en de maatschappelijke bijdrage van de planbureaus. — <i>Checks & balances</i>: de commissie dient bij te dragen aan tegenkracht aan de leden van het planbureau en het toezicht hierop. — <i>Onafhankelijkheid in taakuitvoering</i>: de minister is verantwoordelijk voor het inregelen van de onafhankelijke commissie, maar belegt het toezicht daarmee buiten zichzelf; dit borgt de onafhankelijkheid van het planbureau.

**Normenkader
financieel
beheer**

- Het normenkader stelt verschillende eisen op gebied van risicomanagement. Risicomanagement dient te worden geprotocolleerd in proces- en functiebeschrijvingen, en verankerd in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie. Een instelling dient over de belangrijkste risico's te rapporteren, waarbij het normenkader enkele eisen stelt aan de inhoud van die rapportage. Risico's worden minimaal twee keer per jaar besproken door de raad van bestuur en de raad van toezicht.

^a Enkel voor publiekrechtelijk ingestelde zbo's

Reflectie op inhoud kaders

De kaderwet zbo's bevat een artikel over een bestuursreglement van een zbo. In zo'n bestuursreglement zijn vaak zaken vastgelegd zoals de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurders en de manier waarop besluiten tot stand komen. De kaderwet stelt echter geen inhoudelijke eisen aan dit reglement, maar bepaalt dat *als* een zbo een bestuursreglement vaststelt, dit door de minister moet worden goedgekeurd.

De aanwijzingen planbureaus benoemen dat de minister voorziet in een onafhankelijke commissie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van het planbureau. De kaderwet adviescolleges kent geen dergelijke bepaling.

Het normenkader financieel beheer stelt als enige kader specifiek eisen op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement dient te worden geprotocolleerd in proces- en functiebeschrijvingen, en verankerd in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie. Een instelling dient over de belangrijkste risico's te rapporteren, waarbij het normenkader enkele eisen stelt aan de inhoud van die rapportage. Risico's worden minimaal twee keer per jaar besproken door de raad van bestuur en de raad van toezicht.

Reflectie op functies

De bepaling over het bestuursreglement in de kaderwet zbo's heeft bij uitstek een functie om de minister een instrument in handen te geven waarmee hij invloed kan uitoefenen op de manier waarop een zbo wordt bestuurd.

De bepaling in de Aanwijzingen voor de planbureaus over het inrichten van een onafhankelijke commissie moet bijdragen aan checks & balances, de doeltreffendheid en het lerend vermogen, maar draagt ook bij aan de onafhankelijkheid van de taakuitvoering, bijvoorbeeld ten opzichte van opdrachtgevers.

Bepalingen op gebied van control en risicomanagement zoals die te vinden zijn in het normenkader financieel beheer, dienen vooral ter bevordering van het financieel beheer en de bedrijfsvoering van een organisatie. Dit vatten wij onder het doel beheersbaarheid en stabiliteit.

Evaluatie

Kader	Bepaling	Doelen
-------	----------	--------

Kaderwet zbo's	Art. 39	— <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: Elke vijf jaar zendt de minister een verslag van het functioneren van een individuele zbo aan de Staten-Generaal. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>. De evaluatie van individuele zbo's dient in te gaan op doelmatigheid en doeltreffendheid in functioneren, en de evaluatie van de kaderwet op de doeltreffendheid en effecten van de wet. — <i>Reflectie en leren</i>. De evaluaties kunnen bijdragen aan het lerend vermogen van zbo's. Daarbij ligt wel voornamelijk de nadruk op doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij een bredere reflectie op de maatschappelijke bijdrage niet vanuit het kader gestimuleerd wordt.
Circulaire governance		— Verantwoordelijkheid voor het organiseren van evaluaties (art. 39) ligt bij de <u>eigenaar</u>.
Regeling agentschappen	Art. 7	— <i>Toezicht vanuit minister</i>. De minister en minister van Financiën beoordelen elke vijf jaar het functioneren van een agentschap. — <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>. Elke vijf jaar maakt de minister een rapport over het functioneren openbaar. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>. De beoordeling is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het agentschap, en moet daarmee ook aan deze doelen bijdragen. — <i>Reflectie en leren</i>. De evaluaties kunnen bijdragen aan het lerend vermogen van agentschappen. Daarbij ligt wel voornamelijk de nadruk op doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij een bredere reflectie op de maatschappelijke bijdrage niet vanuit het kader gestimuleerd wordt.
Kaderwet adviescolleges	Art. 28 ^a , lid 2-4a Art. 29	— <i>Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal</i>: Een adviescollege stelt op verzoek van de minister, maar ten minste elke vier jaar, een evaluatieverslag op. Dat verslag wordt gezonden aan de minister, de minister van BZK en de Staten-Generaal. De minister licht de Staten-Generaal daarbij in over zijn standpunt over het evaluatieverslag. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>: de evaluatie kan bijdragen aan het lerend vermogen en daarmee doeltreffendheid van het adviescollege en/of de kaderwet. Bij de evaluatie kaderwet wordt daarbij doeltreffendheid expliciet genoemd, voor individuele adviescolleges wordt benoemd dat het gaat om evaluatie van de 'taakvervulling'. — <i>Reflectie en leren</i>. De evaluaties kunnen bijdragen aan het lerend vermogen van adviescolleges. Daarbij het expliciet benoemen om evaluatie van 'taakvervulling' kan in brede zin worden opgevat. Ook wordt in de memorie van toelichting gesproken over het bezien van of handhaving van het adviescollege wenselijk is, evenals andere aspecten met betrekking tot inrichting (zoals omvang of omschrijving adviestaak). Daarmee kan deze bepaling stimulerend werken in het kader van reflectie en leren omtrent de maatschappelijke bijdrage van het adviescollege. — <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: de kaderwet wordt geëvalueerd op doeltreffendheid van de wet. Daarbij is aannemelijk dat ook uitlegbaarheid en overzichtelijkheid (als één van de drie expliciete doelen van de kaderwet bij instelling) worden geëvalueerd. Ook de bij de individuele adviescolleges wordt bezien of handhaving van het adviescollege wenselijk is. Daarmee moet deze evaluatie ook bijdragen aan dit doel.

Aanwijzingen planbureaus	Geen bepalingen
Normenkader financieel beheer	— Tenminste eens per vijf jaar dient een integrale visitatie plaats te vinden door een onafhankelijke en gecertificeerde instelling. — Een jaarverslag dient een evaluatie te bevatten van het functioneren van de RvT en de raad van bestuur.

^a Niet voor eenmalige adviescolleges.

Reflectie op inhoud kaders

Op het gebied van evaluatie zijn er een aantal verschillen tussen de kaders. Allereerst bevat enkel de aanwijzingen planbureaus geen bepalingen over evaluatie, zowel niet van individuele planbureaus als van de aanwijzingen. Wel bepalen de Aanwijzingen dat bij planbureaus een commissie is ingesteld die periodieke visitaties doet op de wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke relevantie (dit hebben we verder uitgewerkt in de categorie intern toezicht).

Verder bestaan er verschillen in *door wie* de evaluatie wordt opgesteld. Voor adviescolleges wordt benoemd dat deze zelf het evaluatieverslag opstellen. Bij agentschappen geldt dat de vakminister en de minister van Financiën 'het functioneren beoordelen' (wie het rapport opstelt wordt niet benoemd). Bij zbo's wordt benoemd dat de minister een verslag toestuurt aan de Staten-Generaal, waarbij niet wordt benoemd wie dit verslag opstelt. Verder is een verschil dat bij de zbo's en adviescolleges de minister van BZK stelselverantwoordelijk is, terwijl bij agentschappen dit de minister van Financiën is.

Verder is in de bewoording omtrent toezending en openbaar maken van het verslag opvallend dat bij de Kzbo's de minister wordt geacht het 'verslag naar de Staten-Generaal te sturen', terwijl volgens de regeling agentschappen de minister en minister van Financiën 'het rapport openbaar maken'. Verder is er een verschil in de termijn van evaluatie, waarbij zbo's en agentschappen elke vijf jaar worden geëvalueerd, terwijl adviescolleges om de vier jaar worden geëvalueerd. Ook dient de kaderwet zbo's elke vijf jaar te worden geëvalueerd en de kaderwet adviescolleges elke vier jaar. Bij beide moet daarbij aandacht zijn voor de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. De regeling agentschappen bevat geen evaluatiebepaling.

Reflectie op functies

De bepalingen rondom de evaluatie dragen voornamelijk bij aan de verantwoording en informatievoorziening omtrent het functioneren van de verschillende organisaties. Daarmee heeft enkel de regeling agentschappen ook daadwerkelijk *toezicht* vanuit de minister tot doel, aangezien hier de minister en minister van Financiën het functioneren beoordelen. Daarbij kennen enkel de kaderwet zbo's en kaderwet adviescolleges ook stelselstellingen op het gebied van evaluatie, omdat hier ook de wet als geheel wordt geëvalueerd.

Voor bijna alle bepalingen rondom evaluatie geldt dat deze expliciet zijn gericht op het evalueren van doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisaties. Daarmee wordt het 'succes' van deze organisaties tijdens de evaluatie ook specifiek op deze punten gemeten, wat het lerend effect rondom doelmatigheid en doeltreffendheid specifiek kan vergroten. Bij de evaluatie van individuele adviescolleges wordt niet expliciet gesproken van doelmatigheid en doeltreffendheid, maar over evaluatie van de 'taakinvulling'. Ook moet hier worden gekeken naar het bestaansrecht van het adviescollege en eventuele andere inrichting. Dat zou ook een breder effect in reflectie en leren kunnen stimuleren.

Bij de evaluatie van de *kaders* wordt naast een evaluatie van doeltreffendheid ook gesproken over 'de effecten van de wet in de praktijk', wat ook een breder doel zou kunnen nastreven (hoewel dit niet nader wordt toegelicht). Bij adviescolleges is ook expliciet aandacht voor overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel, gezien specifiek aandacht is voor het wel of niet handhaven van adviescolleges bij evaluatie (benoemd in de memorie van toelichting).

Overig

Naar bovenstaande zijn er verschillende bepalingen die buiten bovenstaande categorieën vallen, en in maar één of enkele van de kaders voorkomen.

Informatiebeveiliging

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 41	— <i>Doeltreffendheid</i>: Op basis van art. 41 moeten zbo's zorgdragen voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen voor informatiebeveiliging, met als doel incidenten in de taakuitvoering te voorkomen.

Reflectie

Enkel in de Kzbo's is een bepaling omtrent informatiebeveiliging opgenomen. Hiermee wordt bepaald dat een zbo informatiebeveiliging moet regelen volgens de voorschriften van de rijksdienst, tenzij anders besloten door de minister. In de andere kaders is dit onderdeel niet opgenomen. Aangezien adviescolleges, agentschappen en planbureaus geen eigen rechtspersoonlijkheid kennen moeten zij de voorschriften voor de rijksdienst volgen. Om die reden is wellicht minder nodig geacht dit onderdeel op te nemen in de voor hen geldende kaders.

Register

Kader	Bepaling	Functies
Kaderwet zbo's	Art. 40	— <i>Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid</i>: art. 40 van de Kaderwet regelt dat de stelselverantwoordelijke minister een register bijhoudt waarin een aantal basale gegevens zijn opgenomen van alle zbo's. Daarin is ook aandacht voor geldende afwijking van de kaderwet. Dit register draagt bij aan overzicht over het stelsel van zbo's. — <i>Verantwoording aan burger of stakeholder</i>: het zbo-register draagt volgens de MvT bij de kaderwet ook bij aan inzicht voor burgers in het stelsel van zbo's: "de burger moet op eenvoudige wijze kunnen weten of een bepaalde instantie een zbo is of niet".

Reflectie

Het zbo-register biedt een overzicht. De kaderwet verplicht de minister dit register bij te houden. Een dergelijke bepaling bestaat niet voor bijvoorbeeld agentschappen en adviescolleges. Opvallend is ook dat in het register ook bij moet worden gehouden voor welke zbo's welke uitzonderingen op de kaderwet van toepassing zijn.

Gebruik van voorzieningen van andere bestuursorganen

Kader	Bepaling	Functies
-------	----------	----------

Kaderwet zbo's	Art. 21a ^a Art. 21b	— <i>Aansturing door minister:</i> Op basis van art. 21a kan de minister van BZK samen met de betrokken minister op verzoek van een zbo bepalen of dit zbo gebruik kan maken van de voorzieningen van een ander bestuursorgaan. Op basis van art. 21b bepaalt de minister de bijdrage voor het gebruik van deze voorzieningen vanuit het zbo aan de rechtspersoon via AMvB. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid:</i> Via art. 21a kunnen zbo's die geen onderdeel zijn van de staat, gebruik maken van voorzieningen van een ander bestuursorgaan (zoals personeelsbeheer, huisvesting, automatisering). Daarmee worden voorzieningen doelmatiger worden ingezet en kunnen deze zbo's door gebruik hiervan hun taken doeltreffender uitvoeren. Voor zbo's die strikt regelgebonden taken uitvoeren, kunnen deze ministers die ook besluiten zonder verzoek van het zbo.
Kaderwet adviescolleges	Art. 19, lid 1	— <i>Organisatorische adaptiviteit:</i> art. 19 stelt adviescolleges in staat om inlichtingen in te winnen van ambtenaren voor benodigde expertise. Daarmee is het adviescollege adaptief naar wat nodig is in expertise om de opgave aan te pakken. — <i>Doeltreffendheid en doelmatigheid:</i> doel hiervan is tevens om opgaven middels deze benodigde expertise ook doeltreffender aan te kunnen pakken.

^aEnkel voor zbo's die geen onderdeel zijn van de staat.

Reflectie

Via deze bepalingen wordt het ook voor zbo's die geen onderdeel zijn van de staat mogelijk om gebruik te maken van voorzieningen van bestuursorganen, indien zij daartoe een verzoek indienen. Daarbij hebben zowel de betrokken minister als de minister van BZK als stelselverantwoordelijke de beslissingsbevoegdheid. Deze ministers kunnen, in het geval van zbo's met strikt regelgebonden taken, bepalen dat zij gebruik maken van voorzieningen zonder dat zij het zbo bij dit besluit betrekken. Doel hierbij is om het geheel overzichtelijk en uitlegbaar te houden en om voorzieningen doelmatiger in te kunnen zetten. Voor adviescolleges die inlichtingen van ambtenaren kunnen inwinnen, gelden meer inhoudelijke doelstellingen rondom adaptiviteit en doeltreffendheid. Adviescolleges worden hiermee in staat gesteld de benodigde expertise voor elk vraagstuk in te schakelen en zo hun taak doeltreffend en responsief uit te voeren.

Afwijkingsmogelijkheden

Kader	Bepaling	Funcities
Regeling agentschappen	Art. 33	— <i>Flexibiliteit in het stelsel:</i> Art. 33 maakt mogelijk dat ex ante af kan worden geweken van de regeling agentschappen in bijzondere gevallen. Dat bouwt een mogelijkheid tot maatwerk in voor specifieke gevallen. — <i>Toepassingsbereik ministeriële verantwoordelijkheid:</i> de minister van Financiën is stelselverantwoordelijk voor agentschappen. Op basis van dit artikel heeft hij of zij ook de bevoegdheid om te beslissen over het verzoek tot afwijking van de regeling.

-
- *Overzichtelijkheid en uitlegbaarheid:* In het artikel wordt ook aangegeven dat de regeling zoveel mogelijk eenduidig wordt toegepast, en elke afwijking schriftelijk moet worden gemotiveerd door de minister. De minister van Financiën beslist hierover. Daarmee kan ook de beslissing over eventuele afwijkingen op één dezelfde plek wordt gemaakt, waarmee overzichtelijkheid en uitlegbaarheid kan worden bewaakt.
-

Reflectie

Enkel de regeling agentschappen bevat een bepaling over de mogelijkheid om af te wijken van (onderdelen van) het kader. Deze bepaling bevindt zich in een spanningsveld tussen aan de ene kant mogelijkheden voor flexibiliteit van het stelsel en ruimte ten aanzien van individuele organisaties (maatwerk), en aan de andere kant de uitlegbaarheid en overzichtelijkheid van het stelsel (uniformiteit). De minister van Financiën is daarbij verantwoordelijk voor deze overzichtelijkheid van het agentschapsstelsel, en krijgt hierbij ook een rol toebedeeld.

De andere kaders bevatten deze bepaling niet – daarvoor geldt dat het kader in principe geheel van toepassing is, al geldt wel dat het mogelijk is om gemotiveerd van generieke regelingen af te wijken. Ook regelt artikel 3 van de kaderwet adviescolleges dat sommige artikelen niet van toepassing zijn op adviescolleges wier hoofdtak niet de adviestaak is (zoals bijvoorbeeld de Kiesraad). Bij zbo's wordt in de praktijk afgeweken van individuele bepalingen in de kaderwet, en is in de kaderwet ook opgenomen dat sommige artikelen alleen gelden voor bepaalde typen zbo's.

Bijlage 3: antwoorden per deelvraag

In deze bijlage staan de bevindingen samengevat weergegeven als antwoorden op de deelvragen voor dit deelonderzoek (B1-B2).

Deelvragen deelonderzoek B1

Hieronder geven we antwoord op de deelvragen voor B1. Dit is een verkorte weergave, waarbij we de lezer op punten verwijzen naar het hoofdstuk van het deze tussenrapportage waar een nadere toelichting te vinden is.

De antwoorden op deze deelvragen geven de bevindingen in deze fase van het onderzoek weer. Op punten kunnen wij de antwoorden op de vragen verder aanvullen na het praktijkonderzoek. Een voorbeeld daarvan is dat we bij 'inconsistenties en vaagheden' nu een eerste beeld schetsen van wat opvalt in de vormgeving van de kaders. Het moet echter nog blijken of er uiteindelijk ook verdere inconsistenties of vaagheden zijn in de toepassing of praktijkwerking van deze bepalingen.

Kaderwet zbo's en circulaire governance

Vraag	Antwoord
Toepassingsbereik	De kaderwet zbo's geldt rijksbreed. Hij bevat bepalingen voor alle ministeries die een zbo onder hun hoede hebben. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er voor veel zbo's uitzonderingsbepalingen op de kaderwet gelden, die bij worden gehouden in het zbo-register. Daarnaast is de kaderwet ook van toepassing in al die gevallen waarin een ministerie voornemens is om een zbo op te richten. De wet biedt in die gevallen het kader waaraan getoetst moet worden (de instellingsmotieven) of oprichting van een zbo opportuun is. De circulaire governance is van toepassing op de omgang van departementen met alle bestaande zbo's. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 3.
Beknopte geschiedenis	Aan het einde van de jaren tachtig wordt een groeiend aantal bestuurstaken belegd bij verzelfstandigde overheidsorganisaties die op afstand zijn geplaatst van hun departementen. Deze organisaties voeren publieke taken uit zonder dat daarbij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is. Het is niet (meer) duidelijk hoever de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze verzelfstandigde organen precies reikt. Mede naar aanleiding van een aantal kritische rapportages roept de Kamer het kabinet op om wettelijke regels te stellen voor een eenduidige omgang met deze organen. Dat leidt tot een langzame herstelbeweging waarbij de Rijksoverheid het politieke primaat over de uitvoering wil herstellen. In 2000 volgt de indiening van een kaderwet voor zbo's, die in november 2006 wordt aangenomen door de Tweede Kamer. De circulaire governance is van kracht sinds 2015. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 3.

Beoogde doelen van het kader	De kaderwet zbo's kent een aantal centrale doelen. Een eerste is het reguleren van het stelsel van zbo's, door de motieven te formuleren op grond waarvan een zbo kan worden ingesteld. Dat ondersteunt ook het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid voor de hele Rijksoverheid: de oprichting van te veel zbo's zou dit uitgangspunt uithollen. Ook beoogt de wet het publieke inzicht in het stelsel van zbo's te versterken. Andere belangrijke doelen van de kaderwet hebben betrekking op de relatie tussen ministeries en individuele zbo's, en zijn met name gericht op het regelen van de informatievoorziening en verantwoording van zbo richting minister, het toezichtsinstrumentarium van de minister in de richting van het zbo, en het opzetten van een goed functionerend governancearrangement tussen ministerie en zbo. De circulaire governance vult dit laatste doel nader in. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 3 en 8.
Beleids Theorie en beoogde werking	De kaderwet zbo's probeert de hierboven geformuleerde doelen te bereiken door middel van een aantal instrumenten. Veel bepalingen in de kaderwet hebben betrekking op de invulling van de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen zbo en minister. Dat moet worden gezien tegen de achtergrond van de hierboven beschreven ontwikkeling: de kaderwet vormt een poging om het politieke primaat over zbo's te herstellen. De beleidstheorie op deze punten is dat het implementeren van bijvoorbeeld de omgang met jaarverslagen en begrotingen het inzicht van de minister en de Kamer in het functioneren van het zbo vergroot en er daarmee een basis ontstaat voor aansturing. Ook geeft de kaderwet de minister een aantal toezichtsinstrumenten in handen, zoals de vereiste dat de minister de begroting van een zbo goedkeurt. Een belangrijk hieraan gerelateerd artikel is de bepaling dat de minister beleidsregels kan stellen voor de taakuitvoering van het zbo. Bepalingen rond evaluatie en het bijhouden van een zbo-register moeten publiek inzicht in zbo's vergroten. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 3 en 8.
Beschrijving van instrumenten die de werking van het kader mede bepalen	De werking van de kaderwet zbo's en de circulaire governance wordt mede beïnvloed door andere (wettelijke) instrumenten, die raken aan de thema's die aandacht krijgen in de kaderwet. Dit zijn bijvoorbeeld instellingswetten van zbo's. Die bevatten ook bepalingen die van belang zijn voor de relatie tussen minister en zbo. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld departementale governance-arrangementen, of informatiestatuten tussen ministeries en zbo's.
Politieke aandacht gericht op het kader	Er bestaat aanhoudend debat over het stelsel van verzelfstandigde overheidsorganisaties. Het kabinet-Rutte II wilde het aantal zbo's terugdringen en voerde het uitgangspunt in van 'agentschapsmodel, <i>tenzij</i>'. Het rapport van de commissie-De Leeuw vormde een belangrijk moment in de verzelfstandigingsdiscussie: dat adviseert het kabinet om het aantal zbo's te halveren. Ook andere rapportages geven voeding aan deze beweging. Zo uitte de Staatscommissie Parlementair Stelsel in haar eindrapport uit 2018 haar zorg over de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's. Zij pleit ervoor de status en instelling van zbo's te verankeren in een Wet op de overheidsorganisaties. Ook het ongevraagde advies van de Raad van State uit 2020 besteedt uitgebreid aandacht aan knelpunten rondom de ministeriële verantwoordelijkheid, die volgens de Raad door steeds meer vertroebeld is geraakt.

Inconsistenties en vaagheden	In de kaderwet zbo's zelf zijn geen grote inconsistenties of vaagheden aangetroffen. Wel is een belangrijke kanttekening dat van de drie in de wet genoemde instellingsmotieven er volgens staand kabinetsbeleid nog slechts één geldt. Ook is van belang dat veel uitzonderingen op de toepassing van de kaderwet voor concrete zbo's worden gemaakt.
------------------------------	--

Regeling agentschappen

Vraag	Antwoord
Toepassingsbereik	De regeling is rijksbreed van toepassing, zowel op (de relatie tussen) bestaande agentschappen en ministerie als voor de instelling van mogelijke nieuwe agentschappen. De regeling biedt kaders voor zowel baten-lastenagentschappen als kas-verplichtingenagentschappen. In tegenstelling tot de Kaderwet zbo's kent de regeling agentschappen nauwelijks formele uitzonderingsbepalingen. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 4.
Beknopte geschiedenis	In het regeerakkoord 1989 werd ingezet op het scheiden van beleid en uitvoering. De Tweede Kamer vroeg daarbij expliciet aandacht voor het beheersregime in de rijksdienst. Het toenmalige beheersregime voor de gehele rijksdienst kende meerdere knelpunten die doelmatige uitvoering in de weg stonden. Zo ontbrak de mogelijkheid om budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsjaren en was het niet mogelijk om de kosten van investeringen te spreiden over meerdere jaren. Aanbevolen werd om een speciaal beheersregime te ontwikkelen via de constructie van een <i>agentschap</i>: een vorm van interne verzelfstandiging. In 1994 werd de organisatievorm agentschap in de praktijk gebracht. Daarin stond resultaatgericht management, met als doel een doelmatigere uitvoering, centraal. Op dat moment bestaan er 12 instellingsvoorwaarden voor agentschappen. Rond 2005 geeft de minister van Financiën aan drie daarvan aan te merken als essentiële elementen, waarmee er drie kerninstellingsvoorwaarden ontstaan. Vanaf 2007 is de ministeriële regeling baten-lastendiensten van kracht, die rijksbrede regels stelt. In 2017 wordt die opgevolgd door de regeling agentschappen. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 4.
Beoogde doelen van het kader	Het agentschapsmodel is in het leven geroepen om doelmatigheid van de uitvoering te bevorderen. De bedoeling is dat agentschappen dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten of betere kwaliteit tegen gelijke kosten leveren. Agentschappen zijn <i>intern verzelfstandigde</i> onderdelen van een departement, die opereren onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ze beschikken over meer beheersmatige vrijheid dan reguliere departementale onderdelen. De regeling agentschappen bevat de belangrijkste bepalingen voor de Rijksbrede omgang met agentschappen. Op <i>stelselniveau</i> worden de voorwaarden voor het instellen van agentschappen neergelegd, en wordt de procedure voor instelling geregeld (met bv. de rol van de Minister van Financiën daarin). Op het niveau van individuele agentschappen beoogt de regeling kaders te geven voor een heldere governance en aansturing van een agentschap, de bedrijfsmatige autonomie van het agentschap, en de verantwoordingsrelatie tussen agentschap en departement. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 4 en 8.

Beleidsstheorie en beoogde werking	Belangrijke bepalingen in de regeling agentschappen hebben betrekking op het resultaatgerichte sturingsmodel dat voor agentschappen geldt. De beleidsstheorie is dat de inzet van dit sturingsmodel doelmatigheid bevordert. Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer maken samen afspraken over (kwantificeerbare) prestaties, kwaliteit, kosten en risico's. Ook wordt verondersteld dat de beheersmatige vrijheden die agentschappen wordt gegund (bv: de inzet van het baten-lastenstelsel in financiële inrichting) bijdraagt aan doelmatige uitvoering. Om de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het agentschap te waarborgen, bevat de regeling een aantal bepalingen over de verantwoordingsrelatie tussen agentschap en minister. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 4 en 8.
Beschrijving van instrumenten die de werking van het kader mede bepalen	Verschillende instrumenten zijn van invloed op de werking van de regeling agentschappen. Zo wordt de omgang van ministeries met agentschappen mede ingevuld door departementale governancearrangementen en concernbrede sturingsmechanismen en -afspraken. Aanvullend daarop hebben veel agentschappen contracten en/of raamovereenkomsten gesloten met het departement. Ook is relevant dat sommige agentschappen een eigen instellingsbesluit kennen, dat ook bepalingen kent over zaken als de governancerelatie tussen agentschap en zbo.
Politieke aandacht gericht op het kader	Het agentschapsmodel wordt in de recente geschiedenis positief gewaardeerd door de politiek. In de discussie over verzelfstandiging bestaan vooral zorgen over de (vermeende) uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor verzelfstandigde organisaties. Daarbij is er vooral kritiek op de zbo-vorm. Het agentschapsmodel wordt daarbij steeds nadrukkelijker als een wenselijk alternatief voor de zbo-vorm gepresenteerd, omdat voor agentschappen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt.
Inconsistenties en vaagheden	De regeling agentschappen bevat geen duidelijke inconsistenties. Wel valt op dat de regeling bijvoorbeeld rondom het centrale punt van de inrichting van het sturingsmodel op hoofdlijnen is geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat opdrachtgever en opdrachtnemer prestatie-indicatoren en rapportageafspraken vastleggen. Nadere eisen hieraan worden niet in de regeling vastgelegd. Dit is op meerdere punten te herkennen.

Kaderwet adviescolleges

Vraag	Antwoord
Toepassingsbereik	De kaderwet is van toepassing op adviescolleges die minister en de Staten-Generaal (ongevraagd) adviseren over toekomstig beleid of wetgeving. Het gaat om vaste adviescolleges (strategisch en technisch-specialistisch), tijdelijke adviescolleges en eenmalige adviescolleges. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 5.

Beknopte geschiedenis	In de loop van de jaren 80 liep het aantal adviescolleges op en ontstond er 'wildgroei' in het stelsel. Zo was er een groot en onoverzichtelijk aantal adviescolleges en verschillende losse wettelijke regelingen. Ook liepen advies en overleg met belanghebbenden te veel door elkaar. Dat leidde tot een grote herziening van het adviesstelsel. Belangrijke pijlers waren daarbij de 'Woestijnwet', die bijna alle bestaande adviesorganen in één keer 1997 ophief, en de instelling van de kaderwet in 1997. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 5.
Beoogde doelen van het kader	De kaderwet adviescolleges heeft een aantal centrale doelen. Allereerst het zorgen voor overzichtelijkheid en uitlegbaarheid van het stelsel. Dit om wildgroei te voorkomen, een heldere afbakening ten opzichte van belangengroepen te realiseren en transparantie te vergroten. Hierbij wordt ook een balans met responsiviteit in het stelsel gezocht, om ook snel en waar nodig adviescolleges in te kunnen stellen. Verder heeft de kaderwet als doel de aansturing door en verantwoording aan de minister en opdrachtverlening door de Staten-Generaal te regelen, om zo de politieke aansturing op adviescolleges te verbeteren en het primaat van de politiek de bewaken. Ook is een belangrijk doel het regelen van de onafhankelijkheid in taakuitvoering door adviescolleges. Verder stimuleert de kaderwet op sommige vlakken ook het realiseren van publieke waarde en samenwerking door adviescolleges. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 5 en 8.
Beleidstheorie en beoogde werking	De kaderwet bevat verschillende bepalingen om bovenstaande doelen te bereiken. Zo brengt de kaderwet structuur in het stelsel door onder andere de oprichting, termijn, het definiëren van de taak en de samenstelling van adviescolleges te regelen. Om de responsiviteit daarbij te bewaren, bestaan ook mogelijkheden tijdelijke en eenmalige adviescolleges op te richten. De kaderwet regelt aansturing door de minister doordat hij/zij onder andere het werkprogramma goedkeurt of kan wijzigen. De Staten-Generaal kunnen ook een adviesverzoek indienen. Het adviescollege moet de minister ook informeren over het concept-werkprogramma, concept-begroting en voornemens tot ongevraagde adviezen, en brengt ter verantwoording een jaarverslag uit. Het werkprogramma stellen adviescolleges wel zélf op, wat onafhankelijkheid in taakuitvoering borgt. Bovendien is daarvoor belangrijk dat de leden van adviescolleges worden benoemd op basis van deskundigheid (en dus niet als vertegenwoordiger van belangen). Verder kunnen adviescolleges ook ongevraagd en buiten het werkprogramma om adviezen uitbrengen. Dit biedt ruimte voor responsiviteit en flexibiliteit om opgavegericht te werken. Daarnaast bevat de kaderwet expliciet bepalingen die samenwerking tussen adviescolleges aanmoedigt. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 5 en 8.
Beschrijving van instrumenten die de werking van het kader mede bepalen	Vaste adviescolleges worden ingesteld via een instellingswet, tijdelijke via koninklijk besluit en eenmalige adviescolleges via besluit of ministeriële regeling. De bepalingen hierin zouden eventueel de werking van het kader mede kunnen bepalen.

Politieke aandacht gericht op het kader	De kaderwet is inmiddels vier keer geëvalueerd en er zijn verschillende onderzoeken geweest naar het functioneren van adviescolleges. Daarbij was de laatste jaren voornamelijk aandacht voor de beheersbaarheid van het adviesstelsel, transparantie, politieke sturing, diversiteit in de samenstelling en de maatschappelijke relevantie van de adviezen en daarmee de doorwerking in het beleid(sproces).
Inconsistenties en vaagheden	In de vormgeving van de kaderwet zijn nog weinig grootte inconsistenties naar voren gekomen. Dit zou in de feitelijke toepassing en/of praktijkwerking verder moeten worden onderzocht. Een duidelijk voorbeeld hierin is bijvoorbeeld al dat in de kaderwet benoemd is dat een adviescollege maximaal 15 leden inclusief voorzitter mag hebben, terwijl huidig kabinetsbeleid is dat dit maximaal 10 leden zijn.

Aanwijzingen planbureaus

Vraag	Antwoord
Toepassingsbereik	De aanwijzingen gelden voor de drie planbureaus in Nederland: het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In de aanwijzingen staat verder niet gedefinieerd wat een planbureau is of hoe het ingesteld zou kunnen worden. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 6.
Beknopte geschiedenis	De oprichting van de planbureaus (met als eerste het CPB) stamt al af van vlak na de Tweede Wereldoorlog. In Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007) werd pas voor het eerst benoemd dat voor de planbureaus gestreefd zou worden naar een 'eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten'. De aanwijzingen planbureaus zijn vervolgens in 2012 in werking getreden. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 6.
Beoogde doelen van het kader	De aanwijzingen hebben voornamelijk als doel om duidelijkheid te scheppen over de onafhankelijkheid in taakuitvoering en specifiek de wetenschappelijke onafhankelijkheid. Belangrijk daarbij is ook het regelen van de gewenste verhouding tussen budget uit de begroting en externe, betaalde opdrachten, om zo ook de onafhankelijkheid en de beheersbaarheid en continuïteit te waarborgen. Daarnaast geven de aanwijzingen vorm aan de aansturing vanuit de minister (en de beperkingen daarin), en is geregeld dat zowel de minister als de Staten-Generaal mogelijkheden tot het verstrekken van opdrachten hebben. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 6 en 8.
Beleids Theorie en beoogde werking	De aanwijzingen bevatten verschillende bepalingen om de wetenschappelijke onafhankelijkheid van planbureaus te bewaken. Zo stelt de directeur van het planbureau het werkprogramma vast, geeft de minister geen aanwijzingen voor de inhoud of methoden van het onderzoek en wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van het planbureau. Ook is vastgesteld dat het planbureau minimaal 80% begrotingsgefinancierd is en maximaal 20% via externe projecten. Daarmee worden zowel onafhankelijkheid als continuïteit geborgd. Daarbij krijgt de minister de mogelijkheid tot sturen enkel in het aangeven welke werkzaamheden een planbureau in ieder geval in het werkprogramma moet opnemen. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 6 en 8.
Beschrijving van instrumenten die de werking van het kader mede bepalen	De planbureaus zijn onderdeel van het ministerie en worden daarbij opgenomen in het organisatiebesluit. Hieruit vloeien andere zaken voort, zoals het feit dat de ARAR van toepassing is op benoeming, schorsing of ontslag van directeurs en onderdirecteurs. Verder kunnen overeenkomsten opgesteld tussen ministerie en planbureau de werking van de aanwijzingen mede bepalen.
Politieke aandacht gericht op het kader	Er is beperkte politieke aandacht geweest voor het functioneren van de aanwijzingen. Relevant is wel het rapport 'Op waarde geschat' (2015) over het SCP dat nog niet aan de 80:20-bepaling voldoet omtrent financiering.
Inconsistenties en vaagheden	In de aanwijzingen zelf zijn geen opvallende inconsistenties en vaagheden te ontdekken. Wel valt op dat er over een aantal (voorheen) afwijkende regelingen staat beschreven dat hier nog aanpassingen van in ontwikkeling zijn.

Deelvragen deelonderzoek B2

Hieronder geven wij antwoorden op de deelvragen voor desk research B2. Ook hier geven wij een beknopt antwoord, en verwijzen de lezer naar het hoofdstuk waarin uitgebreidere toelichting te vinden is.

Governance

Vraag	Antwoord
Op welke manieren is het thema governance in de organisatiekaderstelling beschreven?	Elk van de vier organisatiekaders gaat in op de wijze waarop de minister de organisatie op afstand aan kan sturen. Hierin zijn wel verschillen zichtbaar: de regeling agentschappen zegt hier betrekkelijk weinig over, wat mogelijk logisch is gezien het feit dat agentschappen onderdeel zijn van een departement en dus onder de aansturing van de minister vallen. Daarnaast gaan de kaders wisselend in op toezichtsinstrumenten van de minister: de kaderwet zbo's en regeling agentschappen hebben hier bepalingen over, terwijl de kaderwet adviescolleges en aanwijzingen planbureaus vooral focussen op de <i>zelfstandigheid</i> ten opzichte van de minister. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8.
Welke inzichten zijn er over het al dan niet succesvol functioneren van de governance zoals bepaald in de kaderstelling?	Het goed functioneren van het driehoeksmodel, dat voor de meeste taakorganisaties wordt toegepast, is een essentieel element voor een goede governance. De wijze waarop de rollen worden ingevuld is een bepalende factor hierin. Goede invulling hangt af van gedeelde opvattingen over het principe van dit governance model, voldoende tijd en aandacht voor rolinvulling en oog voor de belangen van de uitvoering. Uit het rapport van ABDTOPConsult (2017) bleek dat de werking van dit model nog verder kan worden geprofessionaliseerd. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 9.
Welke politieke aandacht is er geweest over governance van rijksorganisaties op afstand en in hoeverre is er een relatie tot de organisatiekaders?	De governance tussen departementen en organisaties op afstand heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld: het driehoeksmodel is gemeengoed geworden bij alle departementen, voor agentschappen en zbo's maar soms ook voor andere organisaties. Daarnaast is er steeds meer aandacht voor het stewardshipmodel van sturing, dat uitgaat van gemeenschappelijke belangen en vertrouwen tussen departement en organisatie op afstand.

Zelfstandigheid

Vraag	Antwoord
-------	----------

Wat wordt binnen de kaders bedoeld met zelfstandigheid? Waar heeft de zelfstandigheid betrekking op? Ten opzichte van wie is de organisatie zelfstandigheid?	De kaders regelen de zelfstandigheid van organisaties op afstand ten opzichte van de minister c.q. het departement. De kaders gaan niet in op zelfstandigheid ten opzichte van andere actoren. Zelfstandigheid valt uiteen in onafhankelijkheid in <i>taakuitvoering</i> en autonomie in <i>bedrijfsvoering</i> .
Op welke (verschillende) wijze(n) is onafhankelijkheid van organisaties op afstand in de kaderstelling bepaald?	De kaders regelen verschillende aspecten van zelfstandigheid, te categoriseren als onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering. De kaderwet adviescolleges en aanwijzingen planbureaus kennen een sterke focus op onafhankelijkheid. De kaderwet zbo's en regeling agentschappen regelen vooral autonomie. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8.
Zijn er inzichten uit de literatuur of dossiers over factoren in de organisatiekaderstelling die de onafhankelijkheid van organisaties op afstand beperken of onbedoeld belemmeren?	Uit de (beleids)literatuur komen geen duidelijke aanknopingspunten naar boven die duiden op beperkingen of belemmeringen. Er zijn vooral rapporten die wijzen op de <i>keerzijden</i> van onafhankelijkheid, met name in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (ongevraagd advies van de Raad van State). In bredere zin wordt er in het politieke en maatschappelijke debat wél geregeld aandacht gevraagd voor vermeende belemmering van onafhankelijkheid van (markt)toezichthouders en wetenschappelijke of adviserende instanties zoals planbureaus en onafhankelijke instellingen als het WODC. Er bestaan echter geen concrete aanknopingspunten met de rol van kaderstelling in dit opzicht.
Welke politieke aandacht is er geweest over de onafhankelijkheid van rijksorganisaties op afstand en in hoeverre is daarmee een relatie tot de organisatiekaders?	Het afgelopen decennium is er veel politieke aandacht voor het stelsel van verzelfstandigde organisaties. Daarmee richt politieke aandacht zich vooral op incidenten en problemen die spelen bij organisaties, en de mate waarin de minister daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Een vraag is dan bijvoorbeeld in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor problemen bij het UWV, en wat de onafhankelijkheid van een organisatie op afstand dan precies inhoudt. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 2.

Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid

Vraag	Antwoord
-------	----------

Op welke manier(en) is de politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid vormgegeven in de organisatiekaderstelling?	De kaders definiëren de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van organisaties op afstand door de bevoegdheden van de minister regelen; de scope van de ministeriële verantwoordelijkheid is bepaald door de bevoegdheden. De kaders expliciteren niet afzonderlijk hoe de ministeriële verantwoordelijkheid wordt toegepast. Verder gaan de kaders wel in op de verantwoording die organisaties op afstand dienen te geven aan de minister en/of de Staten-Generaal; dit is een voorwaarde voor politieke verantwoording. De aanwijzingen planbureaus gaan hier zeer beperkt op in, wat mogelijk logisch is gezien het feit dat deze onderdeel zijn van het ministerie, waarmee verantwoordingslijnen hiërarchisch geregeld kunnen worden. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8.
Welke inzichten zijn er over het al dan niet succesvol toepassen van dit thema?	De werking van ministeriële verantwoordelijkheid wordt kritisch bekeken, onder meer in een recent ongevraagd advies van de Raad van State. Kritische noten hebben te maken met onduidelijkheid over de scope van ministeriële verantwoordelijkheid, en de grote diversiteit van de bevoegdheden van ministers ten aanzien van het hele stelsel van rijksorganisaties op afstand. Staatscommissie-Remkes constateerde in 2018 al dat de toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's onvoldoende helder is. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 9.
Welke politieke aandacht is er geweest over dit thema in relatie tot kaderstelling voor rijksorganisaties op afstand?	De toepassing van ministeriële verantwoordelijkheid heeft afgelopen jaren onverminderd onder de aandacht gelegen, bijvoorbeeld in het genoemde advies van de Raad van State. In diverse incidenten rond uitvoering is de ministeriële verantwoordelijkheid (impliciet) ook steeds onderwerp van discussie. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 2.

Publieke waarde

Vraag	Antwoord
Welke elementen in de organisatiekaderstelling zijn bepalend voor de wijze waarop een organisatie op afstand publieke waarde creëert?	De kaders gaan vrijwel niet in op het perspectief van publieke waarde in taakuitvoering. De kaders bevatten geen bepalingen over bijvoorbeeld hoe organisaties opgavegericht moeten werken, of hoe departementen daarop moeten sturen. Andere waarden in taakuitvoering, met name rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, zijn meer in de kaders terug te vinden. Zeker de regeling agentschappen kent een sterke focus op doelmatigheid; bevorderen van kostenbewuste uitvoering was ook een achterliggende reden van de regeling. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8.

Welke elementen zijn te vinden in de kaderstelling, waarvan het bewezen is of aannemelijk dat deze het creëren van publieke waarde belemmeren?	Het is niet helder of de kaders momenteel het realiseren van publieke waarde belemmeren. Wel zijn de kaders eerder opgesteld vanuit een paradigma van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarmee lijkt er in het algemeen ook niet op dat de kaders het realiseren van publieke waarde stimuleren of faciliteren. Welke factoren bepalend zijn voor het handelen van organisaties op afstand en de wijze waarop departementen sturen, nemen we mee als onderzoeksvraag in het praktijkonderzoek. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 9.
Welke politieke aandacht is er geweest voor het onderwerp publieke waarde of public value management (PVM) in relatie tot organisatiekaderstelling?	Het publieke waarde-perspectief staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling, als tegengewicht tegen de dominante NPM-focus op doeltreffendheid en doelmatigheid. Recente politieke aandacht voor problemen bij bijvoorbeeld het UWV en de Belastingdienst focussen op 'de menselijke maat' in de uitvoering, en de wijze waarop vanuit departementen hierop gestuurd wordt. De probleemanalyse van <i>Werk aan uitvoering</i> constateert ook een steeds sterkere behoefte aan maatwerk. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 2.

Publieke verantwoording

Vraag	Antwoord
Op welke manier(en) is in de kaderstelling bepaald dat organisaties publieke verantwoording moeten afleggen?	De kaders gaan zeer beperkt in op de wijze waarop organisaties op afstand contact met hun omgeving moeten onderhouden. De kaders bevatten wel bepalingen over informatie die organisaties openbaar moeten maken / naar de Staten-Generaal moeten versturen. Enkel de kaderwet zbo's verplicht zbo's om stakeholders inspraak te geven. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8.
Welke inzichten zijn er over de wijze waarop organisaties vormgeven aan de publieke verantwoording?	Het desk research levert beperkt inzichten op over publieke verantwoording; evaluaties en rapporten over de kaders gaan hier vrijwel niet op in. De wijze waarop organisaties op afstand met publieke verantwoording omgaan nemen we mee als onderzoeksvraag in het praktijkonderzoek. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 9.
Welke politieke aandacht is er geweest over het thema publieke verantwoording?	Eigen, publieke verantwoording vanuit organisaties op afstand staat steeds meer in de belangstelling. Zeker bij incidenten moeten organisaties zich steeds vaker direct richting de samenleving verantwoorden. Responsiviteit van organisaties wordt ook steeds meer geëist door de samenleving, zo blijkt ook bij problemen bij uitvoeringsorganisaties. Verantwoording vanuit organisaties direct naar de samenleving kan wel leiden tot politisering en mediatisering van deze organisaties, en op gespannen voet staan met de ministeriële verantwoordelijkheid. Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 2.

Bijlage 4: 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 begeleidingscommissie heeft voor dit deelonderzoek meegelezen op de aanpak van het desk research, en op de conceptversie van deze deelrapportage.

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

Datum

2 maart 2021

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Contact

Maxime Dekkers, Andersson Elffers Felix
m.dekkers@aef.nl