

Evaluatie toezicht zbo's Ministerie IenM

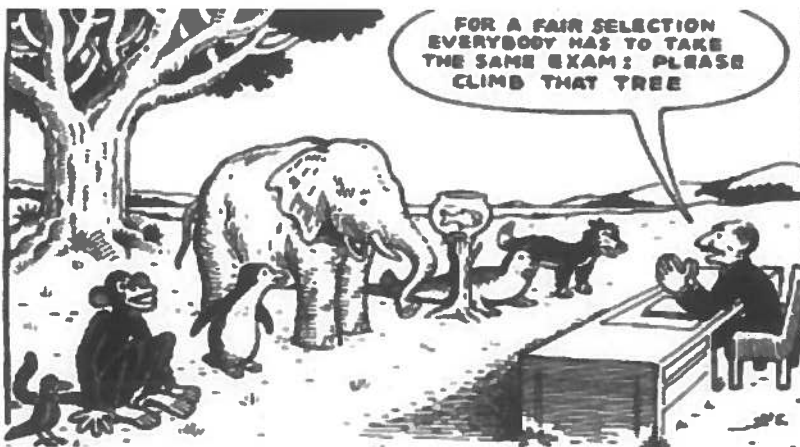


Ministerie IenM

April 2015

Inhoud

0. Conclusies van de commissie	3
1. Aanleiding en aanpak evaluatie	7
2. Bevindingen aan de hand van de deelvragen	10
2.1 Effectiviteit van het model	10
2.2 Efficiency van het model	14
2.3 Informatieaspecten	21
Bijlagen	
A Rolaspecten	24
B Regelgevingaspecten	28
C Feiten en cijfers	32
D Geïnterviewden	38



Conclusies van de commissie

Op verzoek van de secretaris-generaal van het Ministerie van IenM heeft een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Wim Derksen het toezicht van het departement op 'zijn' zbo's geëvalueerd. De commissie werd ondersteund door twee medewerkers van het ministerie. Voor de evaluatie zijn door de commissie en haar ondersteuners 35 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle betrokken zbo's en van hun raden van toezicht, alsmede met de verschillende partijen binnen het departement. De evaluatie van het toezicht impliceert tevens een evaluatie van de 'Unit Toezicht' binnen FMC. In het rapport legt de commissie zijn bevindingen vast. De commissie is zich daarbij bewust van het feit dat de zbo's onderling sterk verschillen. Ook de wijze waarop zij worden aangestuurd verschilt van geval tot geval. Voor elk zbo zal dus het gewicht van de conclusies van de evaluatie verschillend zijn. Toch is het mogelijk om een aantal generieke conclusies te trekken.

Alvorens de conclusies van de commissie weer te geven doen we drie observaties:

- I In het algemeen zijn de relaties tussen de zbo's en het departement goed, hoewel de zbo's ook verschillen in de afstand tot het departement. Sommige zbo's hechten aan de 'z' van zbo en proberen alleen al om die reden enige afstand tot het departement te bewaren.
- II Bij de zbo's bestaat veel onvrede over het toezicht vanuit het departement. Die onvrede komt vooral voort uit onzekerheid over wat men mag verwachten van het toezicht. Veel procedures zijn vastgelegd, maar het is vaak erg onduidelijk waaraan het functioneren van de zbo's wordt afgemeten en waarop de zbo's dan ook worden afgerekend. Dat leidt tot gevoelens van onvrede en ongemak, met name bij de bestuurders en de raden van toezicht.
- III De rollen van eigenaar, toezichthouder en opdrachtgever lopen door elkaar heen tijdens de uitoefening van het toezicht. Bovendien is er weinig sprake van rolvastheid.

De commissie trekt de volgende conclusies uit haar evaluatie:

1. Of de zbo's 'in control' zijn valt door de commissie niet vast te stellen om de simpele reden dat het departement niet concreet heeft vastgelegd of heeft uitgesproken aan welke prestatie-indicatoren de zbo's moeten voldoen. 'In control' zijn is immers geen objectief gegeven; het gaat erom of het zbo heeft voldaan aan de vereiste normen/gestelde kaders.
2. Het ontbreken van een dergelijke inhoudelijke beoordelings**agenda** bepaalt in hoge mate het feitelijke toezicht. Het toezicht wordt gekenmerkt door procedures (aantallen overleggen) en door een vaak wat ongericht verzamelen van (veel) gegevens over de zbo's (soms tot irritatie van die zbo's). Dit leidt tot herhaling, dubbel werk en rolvervaging. Opvallend is dat op sommige thema's de eigenaar en opdrachtgever zich nadrukkelijk met de uitvoering bemoeien terwijl op andere thema's (waar wij interesse

hadden verwacht) geen bemoeienis is. Er lijkt sprake te zijn van incident gedreven handelen.

3. Als er al een poging is gedaan om te komen tot een inhoudelijke toezichtagenda (in-control-statement) dan komt die poging van de zbo's, maar wordt door het departement niet of niet voldoende zichtbaar opgepakt.
4. Het is de vraag wat met alle ingewonnen informatie door de toezichthouder wordt gedaan. Bij de zbo's wordt vaak de klacht vernomen dat de toezichthouder wel veel verzamelt, maar ze merken niet wat ermee gebeurt.
5. De ICT van de zbo's is een treffend voorbeeld van de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. ICT is een echt 'angst-onderwerp', de vrees bestaat al gauw dat het mis gaat. Maar tegelijkertijd heeft het ministerie er niet echt grip op en er geen echte interesse voor.
6. Informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en zbo is onvermijdelijk. De toezichthouder is altijd afhankelijk van de bereidheid van het zbo om de informatie te verstrekken. En elke organisatie waarop wordt toegezien zal de neiging hebben om bepaalde informatie achter te houden. Toch is het hier opvallend dat zowel eigenaar als opdrachtgever weinig oog lijkt te hebben voor deze informatie-assymmetrie. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen wordt er vrijwel geen gebruik gemaakt van alternatieve mogelijkheden als gateways, audits, etc. als toezichtinstrument.
7. Gegeven de informatie-asymmetrie is een toezichtagenda van groot belang. Daarin geeft de toezichthouder aan welke inhoudelijke prestaties door de zbo moeten worden geleverd. Op de naleving daarvan moet worden toegezien. Voor zover er duidelijke prestatie-afspraken zijn, betreffen ze vooral bedrijfsvoering, rechtmatigheid en algemeenheden als "het werk goed uitvoeren". Het is niet alleen ons, maar ook de zbo's niet duidelijk op welke inhoudelijke prestaties ze worden beoordeeld. Wat moeten ze leveren op het gebied van doelmatigheid, op het terrein van klanttevredenheid, organisatieontwikkeling etc.? Wanneer heeft een raad van bestuur nu voortreffelijk werk afgeleverd? Aan welke criteria dient dan te worden voldaan?
8. Het verrast de commissie dat het toezicht zich vooral op de bedrijfsvoering richt. Of de publieke belangen die in het geding zijn ook voldoende zijn geborgd, is te weinig onderwerp van toezicht. Overigens heeft het toezicht op de bedrijfsvoering ook meer aandacht voor de rechtmatigheid dan voor de doelmatigheid. De 'bonnetjes' zijn belangrijker dan de vraag of er zinvolle dingen zijn gedaan met de verstrekte publieke middelen.

9. De overmatige aandacht voor de bedrijfsvoering heeft te maken met een bijzondere weeffout: er wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen toezicht en eigenaarschap. Overigens spreken de zbo's zelf vaker over 'toezicht', terwijl het departement vaker over 'eigenaar' spreekt. Dat heeft ook te maken met de verschillen in gepercipieerde afstand tussen departement en zbo's.
10. Door de verwarring en vermenging van 'eigenaar' en 'toezicht' is het logisch dat het nogal eens aan drie zaken schort. Ten eerste wordt te weinig toezicht gehouden op het uitvoeren van opdrachten door de opdrachtgever (en te veel op het deel van de eigenaar, de bedrijfsvoering). Ten tweede neemt de eigenaar het zbo waar nodig onvoldoende in bescherming tegen de opdrachtgever. Zo zou de eigenaar ook veel meer een coördinerende rol moeten vervullen tussen de verschillende opdrachtgevers, als er van meer opdrachtgevers sprake is. Ten derde schort het te veel aan toezicht op het stelsel als geheel.
11. Het departement streeft ernaar om het toezicht meer proactief in te richten. De commissie constateert dat daarvan nog geen sprake is. Eerder is het tegendeel het geval. Het toezicht lijkt vooral te intensiveren op basis van incidenten. En vindt te weinig plaats op basis van tevoren vastgestelde risico's.
12. Reageren op basis van incidenten gaat ook vaak samen met een te veel aan wantrouwen vanuit het departement, terwijl het werken aan de hand van een concrete en inhoudelijke toezichtagenda de basis zou kunnen zijn voor vertrouwen in plaats van wantrouwen.
13. Bij incidenten laten de hogere ambtenaren van het departement zich zien, terwijl er van betrokkenheid bij reguliere taakuitvoering geen sprake lijkt. Het toezicht op het reguliere werk wordt overgelaten aan beleidsmedewerkers, waarbij het onduidelijk is in welke mate de hogere ambtenaren daarvoor interesse hebben. Geen nieuws lijkt goed nieuws te zijn. Het toezicht zou meer gewicht hebben als de dg's meer in stelling worden gebracht en als de Unit Toezicht als afzonderlijke directie meer gewicht zou hebben.
14. De raden van toezicht klagen niet zelden dat hun positie sinds de invoering van de Kaderwet zbo's is uitgehold. Hun formele bevoegdheden zijn inderdaad ingeperkt. Maar zolang een raad van toezicht geen raad van commissarissen is, hoeft dat geen probleem te zijn. Vanwege het belang van *checks and balances* is een raad van toezicht als zware sparringpartner een groot goed.
15. Het is opmerkelijk dat de secretaris-generaal de raden van toezicht ziet als 'zijn' raden van toezicht, als raden die namens het departement toezicht houden op de zbo's. In de

praktijk bestaat er eerder animositeit tussen de raden van toezicht en (het toezicht vanuit) het departement.

16. Uiteindelijk is ook toezicht mensenwerk. Het valt de commissie op hoe bepalend de secretaris-generaal is voor de sfeer tussen de zbo's en het departement en het voor het gladstrijken van de plooiën die steeds weer ontstaan door onduidelijkheden in het toezicht, waarvoor de secretaris-generaal overigens ook volledig verantwoordelijk is.
17. Over een 'Unit Toezicht' bestaande uit acht man/vrouw en zonder directeur, kan men in dit kader alleen maar positief zijn. Met deze afdeling kan je niet meer doen dan wat men met volle overgave doet. Ons commentaar betreft dan ook veel meer het toezicht op de zbo's in het algemeen dan het functioneren van de Unit Toezicht.

Daarmee kan de indruk ontstaan dat de commissie in de evaluatie verder is gegaan dan de hoofdvraag en de deelvragen waarmee de commissie op pad is gestuurd. Die vragen waren voor een deel een symptoom van de situatie die hierboven is geschetst. Het mag interessant zijn of afspraken tussen zbo en IenM werkbaar zijn en dat de verantwoordelijkheden formeel juist zijn belegd, daarmee is nog geen beeld gegeven van de effectiviteit van het toezicht. Het toezicht van IenM op de zbo's is te procedureel en te weinig op de inhoud gericht. Hetzelfde gold voor de vragen voor de evaluatie.

1. Aanleiding en aanpak evaluatie

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de evaluatie van de Unit Toezicht zbo's. De evaluatie heeft tevens betrekking op het bijbehorende sturingsmodel waarbij andere onderdelen van het ministerie en de zbo's zelf zijn betrokken.

De Unit Toezicht is medio 2012 gevormd en heeft als kerntaak het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zbo's en rwt's van IenM, waarvan de eigenaarsrol bij de sg is belegd. Het gaat om een breed palet van uitvoeringsorganisaties bestaande uit de vier grote zbo's RDW, CBR, Kadaster, LVNL en de kleinere NIWO, VAMEX, StAB en Innovam/IBKI. Diverse zeer kleine zbo's/rwt's zijn in het onderzoek buiten beschouwing gebleven. Wel maakt Prorail deel uit van het onderzoek, omdat immers de 'aandeelhoudersrol' tot het werkgebied van de Unit Toezicht behoort.

In 2012 is de nieuwe toezichtvisie 'verantwoorde uitvoering' opgesteld. Centraal binnen de visie staat het actualiseren, uniformeren en professionaliseren van toezicht. Directe aanleiding voor het opstellen van de nieuwe toezichtvisie vormde de departementale herindeling in oktober 2010 onder het kabinet Rutte I. Daarmee kwamen de bestaande toezichtvisies van de voormalige departementen VROM en VenW te vervallen. Deze vertoonden ten opzichte van elkaar aanzienlijke verschillen.

Tevens speelde in dezelfde periode de komst van de Kaderwet zbo's een rol van betekenis. Verder is er de laatste jaren sprake van een toegenomen aandacht vanuit de maatschappij en politiek betreffende het functioneren van de (rijks)overheid. Dat geldt ook voor uitvoeringsorganisaties die op afstand zijn geplaatst.

In de periode na het ontstaan van het nieuwe ministerie is sprake geweest van een overgangperiode waarin de wijze van toezicht nog niet was geüniformeerd. De nieuwe toezichtvisie kwam tot stand in de loop van 2012 en is in december van hetzelfde jaar vertaald in een ministeriële regeling 'toezicht en beleidsregels'¹. Deze is door de Minister gepubliceerd. Daarmee is de basis gelegd voor het beoogde verder professionaliseren en uniformeren van het toezicht. Het eerste volledige jaar – 2013 – dat de nieuwe visie heeft geëigend kan gekenschetst worden als een opbouwjaar. De in de visie beschreven cyclus is toen voor het eerst integraal doorlopen.

Bij het vaststellen van de nieuwe visie is in overleg met de betrokken beleidsdirecties en de zbo's afgesproken dat er na afloop van de eerste volledige cyclus een evaluatie zou plaatsvinden. Voor de Ondernemingsraad IenM was met name de overstap van enkele DGB'ers aanleiding voor de evaluatie.

Samen met sg Siebe Riedstra is op 2 oktober 2014 geconcludeerd dat de verschillende evaluatieoogmerken overlap vertonen en samenvoeging in de rede lag.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/07/toezichtvisie-ienm-2013-2017-verantwoorde-uitvoering.html>

De interviews zijn in merendeel afgenomen door het projectteam bestaande uit [redacted] eerste als coördinerend adviseur bedrijfsvoering en de laatste als trainee werkzaam bij genoemde directie. De evaluatie is begeleid door een externe begeleidingscommissie. In deze begeleidingscommissie hebben zitting genomen: *Wim Derksen*, hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit (tevens voorzitter) *Arjan Dikmans*, directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deze commissie heeft toegezien op een betrouwbare en onafhankelijke afwikkeling van het onderzoek. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de geformuleerde conclusies. Bij negen interviews is Wim Derksen als vertegenwoordiger van de begeleidingscommissie aanwezig geweest.

Bij de interviews is bewust gekozen voor het stellen van open vragen. Dit bood gelegenheid voor een iteratief proces met ruimte voor eigen inbreng van de geïnterviewde waarbij voor de interviewer telkens de mogelijkheid heeft bestaan om door te vragen op bepaalde aandachtspunten.

Voor het meer naar binnen gerichte deel van de evaluatie werden stakeholders binnen IenM (de SG, de betrokken beleidsDG's, HBJZ en de Unit Toezicht) bevraagd over de werking van het toezichtmodel, de instrumenten en bevoegdheden evenals de werkwijze van de Unit Toezicht. Voor het extern gerichte aspect stond naast het toezichtmodel de regelgeving vanuit de Kaderwet zbo's centraal. De zbo's waarvan de eigenaarsrol bij de SG ligt zijn hierover bevraagd (RDW, CBR, Kadaster, LVNL, NIWO, Vamex, IBKI) en voor wat betreft de aandeelhoudersrol geldt dit ook voor ProRail.

Wellicht ten overvloede kan worden gemeld dat de formele evaluaties volgens art. 39.2 van de Kaderwet zbo's², die op gezag van het Ministerie van BZK elke 5 jaar gelet op de wetgeving plaatsvinden hier buiten staan. Om praktische redenen is gebruik gemaakt van beschikbare informatie uit recente wettelijke evaluaties, waar de relatie tussen geledingen van het ministerie en de zbo's reeds aan de orde was. Dit geldt in het bijzonder voor die van LVNL³ die in het najaar van 2014 aan de Kamer is aangeboden.

1.2 Aanpak

Het betreft een interne (tussen)evaluatie. De werkbaarheid en effectiviteit van de nieuwe procedurele en inhoudelijke afspraken tussen IenM (eigenaar/toezichthouder en opdrachtgever) en het zbo, en de rol die de Unit Toezicht vormen het focuspunt.

Hiervoor zijn de volgende **hoofdvragen** gesteld:

'In hoeverre zijn de nieuwe procedurele en inhoudelijke afspraken ten behoeve van het zbo tussen de Unit Toezicht en het desbetreffende beleidsDG enerzijds, en tussen IenM en het zbo anderzijds, werkbaar en effectief, en welke rol vervult de Unit Toezicht hierin?'

De hoofdvraag is opgesplitst in onderstaande deelvragen.

In hoeverre zijn de procedurele en inhoudelijke afspraken tussen IenM en de zbo in de praktijk werkbaar? (Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende duidelijk uitgewerkt en belegd?)


In hoeverre zijn de procedurele en inhoudelijke afspraken tussen IenM en het zbo effectief? (Dragen de afspraken bij aan een goede publieke taakuitoefening en de continuïteit?)

In hoeverre dragen de procedurele en inhoudelijke afspraken bij aan de transparantie van de verantwoording en de sturing? (Voorzien de afspraken in de wederzijds gewenste informatievoorziening op het juiste moment?)

De evaluatie kent in eerste instantie een terugblikkend karakter, met als doel vast te stellen of de nieuwe ordening en de gekozen invulling van de bevoegdheden naar behoren werken.

Uiteindelijk is het oogmerk om ook vooruit te blikken en daartoe – door de begeleidingscommissie – aanbevelingen voor de toekomst te formuleren. Daarbij zijn in het bijzonder de volgende drie aspecten in oenschouw genomen:

- De organisatie van het toezicht (houtschoolschets en toezichtmodel)
- De bevoegdheden en instrumenten (Kaderwet zbo's)
- De werkwijze van de Unit Toezicht

Opdrachtgever voor de evaluatie is de SG. De rol van gedelegeerd opdrachtgever is vanwege de vacature van het hoofd van de unit tussen 1 oktober en 1 februari vervuld door 

Om de leereffecten zo goed mogelijk te benutten is de evaluatie grotendeels uitgevoerd binnen de directie FMC/BOI zelf.

² Kaderwet Art 39.2 'Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt elke vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'

³ www.rijksoverheid.nl/...evaluatie.../wettelijke-evaluatie-luchtverkeersleiding-nederland.pdf

2. Bevindingen aan de hand van de deelvragen

2.1 Effectiviteit van het model (publieke taakuitoefening/continuïteit)

2.1.1 Effectiviteit, waar gaat het over?

Over de effectiviteit van een model kan een uitspraak worden gedaan wanneer voldoende helder is waaraan een zbo moet voldoen. Om te kunnen beoordelen of de Unit Toezicht effectief functioneert, is zicht daarop een noodzakelijke voorwaarde.

Pas daarna kan worden bepaald hoe effectief de Unit Toezicht in haar rol binnen het sturingsmodel als zodanig functioneert. Daarvoor biedt de Kaderwet zbo's een handreiking en voorts staat in de (op Bestuursraad niveau geaccordeerde) visie: 'Toezicht draagt bij aan het waarborgen van publieke belangen en het vergroten van het vertrouwen in een goede uitvoering van de publieke taken. De focus ligt daarmee op het goed functioneren van de taakorganisaties en een optimaal stelsel van *checks and balances*.' De visie biedt daardoor wat betreft het zoeken naar optimalisatie in het eigen functioneren nogal wat ruimte.

Uit het veld wordt verschillend gereageerd op de beleving rond effectiviteit. Een beleidsmatige sturingsrelatie zou niet op alle onderdelen aanwezig zijn, wat een afbreukrisico vormt voor de beoogde effectiviteit. De uitkomsten van gesprekken en verdere observaties leveren een divers beeld op. Erkend en herkend wordt dat de accenten die de Unit Toezicht legt nogal verschillen. Dit blijkt afhankelijk te zijn van de aard, omvang en speciale aandachtspunten van de betrokken zbo's. Bij het ene zbo richt de aandacht zich derhalve vooral op tariefdiscussies, bij een ander zbo op de salariëring van de topbestuurders en bij weer een andere op informatisering. Dit kan worden opgevat als waar nodig soepel meebewegen met wat vanuit de driehoek politiek-departement-zbo gezien urgentie vergt. Aan de andere kant geldt dat door het ontbreken van een strak toetsingskader zodanig veel ruimte ontstaat dat de taakuitoefening een (te) diffuus karakter krijgt.

Over de wenselijkheid van een meer duidelijk gedefinieerd toetsingskader/toezichtagenda lopen de meningen uiteen. In het verlengde daarvan blijft de relatie tussen het functioneren van het zbo en de kwaliteit van het toezicht lastig te leggen.

De key performance indicators (kpi's) zijn bijvoorbeeld belangrijke toetspunten, vooral in de beleidssfeer. Tevens vindt monitoring plaats op de voortgang van in gang gezette ICT-projecten. Echter, wanneer ICT-initiatieven uitblijven vanwege een te voorzichtige houding, kan dat risico's met zich meebrengen voor de continuïteit. Een effectieve organisatie is er immers niet alleen één die toeziet op een stabiele bedrijfsvoering; er moet ook gewerkt worden aan verbetering en vernieuwing. Naast positieve kritieken op de wijze waarop het toezicht vorm krijgt wordt vanuit de zbo's een paar keer ook nadrukkelijk een beperking genoemd: er zou te veel focus liggen op de staande bedrijfsvoering en minder op onder meer ingezette innovaties met het oog op toekomst en continuïteit.

Al met al biedt het vigerende toetsingskader weinig houvast om over de effectiviteit als zodanig zinvolle uitspraken te doen. In de volgende paragrafen wordt getracht vanuit meer specifieke aspecten de effectiviteit te bezien.

2.1.2 Effectiviteit en personeel

Als zorgpunt vanuit de zbo's wordt genoemd de afnemende kennis bij het departement in het werkveld dat de meeste zbo's raakt. Met name Kadaster en LVNL, maar ook de kleinere zbo's merken dit op. Dat beleidsmedewerkers worden gestimuleerd om na enkele jaren op een ander dossier over te stappen wordt als een afbreukrisico gezien. "Er is wel een risico door de relatief snelle wisselingen onder de ambtenaren. We moeten onze wereld telkens opnieuw uitleggen". Dit wekt de toch al aanwezige informatie-asymmetrie tussen ministerie en zbo verder in de hand.

Binnen de Unit Toezicht is overigens geen sprake van snelle wisseling van takenpakketten. Het type kennis is hier weliswaar van een andere orde. In meerderheid zijn de zbo's, waar het de bedrijfsvoering betreft, goed te spreken over de wijze waarop de betrokken toezichthouders hun werk nu uitoefenen. Niettemin is er verbazing over het verzamelen van bepaalde data zonder dat duidelijk is wat daarmee wordt gedaan.

Het wordt vooralsnog ook op prijs gesteld dat de personen in kwestie de zbo's waar ze mee te maken hebben goed kennen en er op dit punt van continuïteit sprake is. Mogelijke bezwaren van te lang op een dossier zitten (afstand met zbo die afneemt, lerend vermogen dat onvoldoende wordt benut) is slechts in een enkel geval genoemd.

Wat betreft de kwalificaties van de zittende medewerkers wordt (doorgaans) hetzelfde beeld naar voren gebracht. Niet alle relevante kennis voor het toezicht behoeven ze zelf in huis te hebben, als er maar liaisons bestaan met bijvoorbeeld juristen, accountants en ICT-specialisten. De nu bestaande visie is op dit punt nog wat globaal.

2.1.3 Effectiviteit en afstand

Vanuit het departement valt op de correlatie die bestaat tussen de fysieke afstand met het hoofdkantoor van de zbo's en de afstand die in het contact wordt ervaren. Aan deze waarneming zit ook een effectiviteitscomponent: toezicht wordt door de toezichthouder als minder effectief ervaren wanneer een zbo gesloten opereert. Eén van de zbo's benadrukt het voordeel van vrijheid: 'Zelfstandigheid levert de nodige dynamiek en kan ruimte creëren voor innovatie.' Tegen de beteugelende toon in de jaarbrief wordt van de zelfde kant bezwaar gemaakt: 'Het is direct en dwingend geformuleerd en men heeft het over moeten. Daarmee wordt de in de basis zelfstandige positie van de zbo's miskend'.

Er wordt door een aantal zbo's met argusogen gekeken naar de weg die onder regie van het Ministerie van BZK is ingeslagen na de aanvaarding van de Motie Koopmans/Heijne⁴ die ten grondslag ligt aan het huidige regeerakkoord Rutte II: dat alle ministeries en zbo's moeten gaan deelnemen aan rijksbrede shared services, onder meer op het gebied van bedrijfsvoering, waaronder ook Huisvesting. Voor grotendeels tariefgefinancierde organisaties wordt het zelf invloed kunnen uitoefenen op dergelijke kostenposten essentieel geacht om zowel efficiency als effectiviteit te optimaliseren.

2.1.4 Effectiviteit en positie

De metafoor van het 'melkkrukje van Siebe Riedstra' is door opvallend veel geïnterviewden aangehaald. Met de daaraan gekoppelde vraag: hoe stabiel is die kruk? Hoeveel poten heeft hij eigenlijk en/of zou die moeten hebben? Hierover lopen de meningen uiteen, zowel over de vorm als over de inhoud. De eigenaar is verantwoordelijk voor het waarborgen van kwaliteit en continuïteit en om daaraan invulling te geven worden verschillende rollen vervuld.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/07/kamerbrief-motie-koopmans-heijnen.html>

De 'eigenaarsrol' is nu grosso modo neergelegd bij de Unit Toezicht van de hoofddirectie FMC, een staforgaan van de SG. Er blijkt echter binnen het departement geen duidelijke consensus te bestaan over wat (de reikwijdte van het begrip) 'toezicht' is. Het gevaar om in een academische discussie te belanden willen we pertinent vermijden maar niettemin blijft in het huidige construct de vraag of je primair 'eigenaar' bent of primair 'toezichthouder' wat in de lucht hangen.

Vanuit efficiencyoogpunt – onderwerp van een andere deelvraag – kun je naar voren brengen of het wel praktisch is om het zo te organiseren, gezien vanuit het perspectief van effectiviteit mag je je afvragen of er iets mis gaat. Ergo, als de eigenaarsrol vooral als een toezichtrol wordt ingevuld, wat gaat er dan fout?

Er wordt nu een jaarplan opgesteld met een vooruitblik, maar het toezicht richt zich in de praktijk vooral op het beheersen van incidenten en (latente) risico's die zich aandienen. Naar voren wordt gebracht dat de beschikbare capaciteit tot deze impliciete keuze noodzaakt.

Zowel capaciteitstekort, incidenten als tussentijds verschuivende prioriteitenstelling worden genoemd als redenen waarom plan en uitvoering nogal uiteenkunnen lopen. Saillant is dat er vrij systematisch in gaten wordt gesprongen die beleid laat vallen. Daarbij worden CBR en RDW genoemd. Maar ook andersom komt voor. Zo zien we met betrekking tot de LVNL, dat beleid juist op de stoel van toezicht zit bij de beoordeling van financiële verantwoordingsvraagstukken.

2.1.5 Bewegingen in het veld

De governance-structuur is door zowel interne als externe ontwikkelingen gaan schuiven. De politiek oefent druk uit om de zbo's weer dichterbij de departementale wereld te halen. Daarnaast hebben de Kaderwet zbo's en de rapportage van De Leeuw aanzetten gegeven tot bewegingen in het veld. Wat er wel en niet in gang is gezet en waarom (niet) wordt niet door iedereen als helder ervaren.

Zo is de positie van het toezicht door het departement ten opzichte van die van de raden van toezicht niet verhelderd. De wat zwakkere positie die de raden nu de facto hebben, sinds de invoering van de Kaderwet en het kabinetsstandpunt inzake de rapportage De Leeuw, heeft geen gevolgen gehad voor de invulling van de rol van de Unit Toezicht. Vanuit effectiviteits-oogpunt zou er sprake moeten zijn van communicerende vaten, ook al zit de Unit Toezicht er primair voor de eigenaar en de raad van toezicht er voor de bestuurder. Het is gelet op ervaringen in de praktijk (*zie ook onder 2.2.5*) echter diffuus waar het ene toezicht begint en het andere eindigt.

2.1.6 Stakeholdersmanagement en opdrachtgeversberaad

'Stakeholdersmanagement' wordt nog slechts gedeeltelijk ingevuld. Het beeld bestaat dat er vanuit de eigenaarsrol vooral contact wordt onderhouden met de beleidsdirectie die de grootste opdrachtgeverrol vervult en niet of heel weinig met opdrachtgevers van buiten het departement. Vanuit DGB wordt opgemerkt 'Er moeten, gelet op capaciteitsoverwegingen, nu eenmaal keuzes worden gemaakt. De invalshoek van 'politiek/bestuurlijk risicomanagement' lijkt weinig te worden toegepast, althans niet systematisch.'

Met de huidige gang van zaken wordt geen recht gedaan aan de belangen van de kleinere opdrachtgevers. Een door de eigenaar te organiseren opdrachtgeversberaad kan tot een zorgvuldiger afweging bijdragen van door het zbo op te pakken activiteiten en de prioritering versterken. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het beoogde maximaliseren van de effectiviteit.

2.1.7 Beschouwend

Zbo's hebben in het algemeen het gevoel dat meer vrijheid meer ruimte geeft tot effectiviteit. Financieel zijn ze bovendien niet of slechts gedeeltelijk afhankelijk van het departement. De rol van 'beleid' wordt ook maar heel gedeeltelijk als die van 'opdrachtgever' ervaren. En als die er al is, dan wordt over de kwaliteit van die zijde als zodanig weinig vernomen. De meeste zbo's wijzen wel graag op de tevredenheidscijfers van hun klanten, die over het algemeen goed zijn te noemen.

De vraag in hoeverre de Unit Toezicht en het sturingsmodel effectief zijn staat of valt met de vraag hoe kan worden beoordeeld of de zbo's *in control* zijn. De meningen lopen uiteen of het handboek dat als referentie/toetsingskader zou moeten dienen voldoende SMART-geformuleerde aanknopingspunten biedt om daaraan invulling te geven. De 'in-control-vraag' raakt voorts ook de informatieaspecten, verderop onderwerp van de derde deelvraag.

----BOX I Toezicht in het domein bij Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid----

In het SZW domein zijn de vier rollen (eigenaar, opdrachtgever, zbo's (opdrachtnemers) en toezichthouders) gescheiden in vier organisatie-delen.

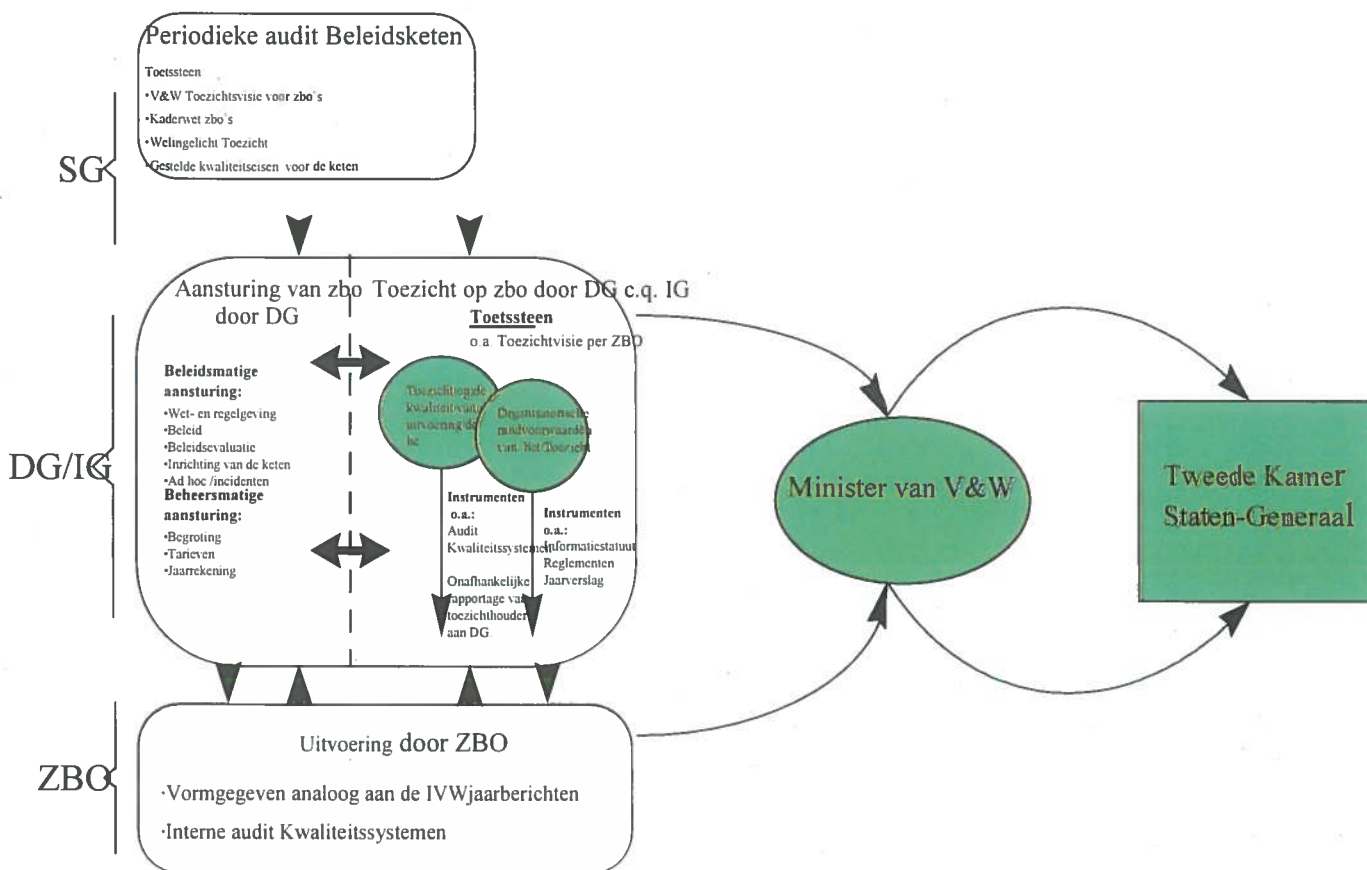
- 1. De SG van SZW is de eigenaar en wordt ondersteund door een eenheid binnen een beleidsDG-kolom. De eigenaar is verantwoordelijk voor de relatie met en sturing van het UWV. Thema's die de eigenaar met het UWV bespreekt zijn: de relatie, benoemingen, de P&C-cyclus en de daarbij behorende budgettoekenning en uitvoeringskosten, de prestatie-indicatoren, bedrijfsvoeringsaspecten, waaronder ICT, communicatie en publiek profiel.*
- 2. De beleidsDG-en zijn opdrachtgever. De opdrachtgever spreekt met UWV en SVB over de uitvoeringsaspecten van nieuw en regulier beleid en stelt budget beschikbaar*
- 3. De zbo's zijn verantwoordelijk voor uitvoering van de gemaakte afspraken. Om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken is de sturingsrelatie SZW-UWV vormgegeven langs de bestuurlijke principes betreffende beleid, sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden. In aanvulling hierop is gekozen voor het zogenoemde 4R-model als samenhangend concept van overheidssturing: sturing op basis van het geven van Richting, Ruimte en het vragen van Rekenschap en Resultaat.*
- 4. De toezichtrelatie gaat uit van een stevige invulling van het toezicht binnen UWV en SVB zelf, single audit en terughoudend extern toezicht. De minister maakt gebruik van de reguliere verantwoordingsinformatie van UWV, inclusief de verklaring van het rapport van bevindingen van de accountant. Dit betekent dat jaarlijks diepgaand verantwoordingsgericht onderzoek niet nodig is. De Inspectie SZW voert systeemgericht toezicht uit op de werking en resultaten van het stelsel van werk en inkomen. De Inspectie hanteert voor de analyse en onderbouwde uitspraken over aspecten van dit stelsel een algemeen toezichtkader en op concrete onderwerpen toegespitste toetsingskaders. De Inspectie baseert zich voor haar normen (als vastgelegd in haar toezicht- en toetsingskader) primair op alle relevante, ter zake van rechtswege geldende normen. Zij maakt daarbij gebruik van het door SZW opgestelde Uitvoeringskader UWV/SVB, als referentie- en zoekindex. IWI kan tevens toetsnormen afleiden op grond van op een onderwerp betrekking hebbende professionele/wetenschappelijke maatstaven c.q. andere rijksnormatiek.*

2.2 Efficiency van het model

2.2.1 De verandering gezien vanuit het perspectief van oud VenW

In de situatie bij het voormalige ministerie van VenW was toezicht dichter bij het beleid geplaatst dan nu het geval is. Uitgangspunt, zoals in 2001 geformuleerd, was dat de functies toezicht en aansturing (waaronder zowel beleidsmatige aansturing als beheersmatige aansturing wordt verstaan, dus inclusief begroting, goedkeuring tarieven en jaarrekening) zichtbaar van elkaar zijn gescheiden⁵.

'model-plus' in 2006 : onafhankelijk toezicht op ZBO's bij DG



Er was sprake van scheiding van aansturing en toezicht, maar dit was wel gesitueerd binnen de desbetreffende DG's. Dat waren er destijds drie; de meeste zbo's stonden onder toezicht van een daartoe ingestelde toezichtfunctie die was ondergebracht bij het toenmalige DG Personenvervoer. ProRail stond onder toezicht van een andere directie binnen DGP en LVNL bij een ander DG.

Het voornemen na de vorming van IenM tot onderbrengen, c.q. positioneren van de toezichtrol naar het domein van de eigenaar kon op enige scepsis rekenen vanuit beleid.

⁵ Evaluatie positionering van het toezicht op ZBO's bij DGP/directie Wegen en Verkeersveiligheid. (Cortenbach red./2006)

Binnen het nieuwe beleidsdirectoraat DGB werd er dan ook aanvankelijk weerstand ervaren inzake het nieuw in te voeren model. Er bestond immers tevredenheid over hoe het ging en het nieuwe – inmiddels veel grotere – beleidsdirectoraat, zou zelf goed in staat zijn om de beoogde functiescheiding te waarborgen. De noodzaak om daar verandering in aan te brengen vergde dan ook overtuigingskracht.

De tegenzin wordt niet zo zeer concreet gemaakt maar meer verwoord in termen als ‘Je weet nu eenmaal wel wat je hebt en niet wat je krijgt’. Aan het in elkaars nabijheid houden van relatiemanagement en de toezichtfunctie was men gewend, risico’s waren hanteerbaar en het ontbrak aan een dwingende noodzaak om tot een andere keuze te komen, al helemaal vanuit het oogpunt van efficiency. Hier en daar wordt nog steeds terughoudendheid inzake de nieuwe ordening gesignaleerd. Niet de zuiverheid is daarbij punt van discussie, wel de praktische invulling. Daarbij worden soms dubbelingen ervaren, wat juist op gespannen voet staat met het oogmerk van efficiencybevordering. Dit komt tot uiting in de wijze van communicatie: meer lijnen waarvan de toegevoegde waarde niet altijd als helder werd gezien. Bovendien wordt het voeren van min of meer dezelfde gesprekken aan meerdere tafels als ondoelmatig ervaren.

Als praktisch voordeel van de toenmalige situatie bij VenW wordt ook nu nog genoemd dat hierdoor voortdurend in de breedte zicht was op alle relevante ontwikkelingen. ‘Je zat vlakbij elkaar, wel zo efficiënt’ en ‘het was wel zo gemakkelijk om even te schakelen’ zijn geluiden die komen van degenen binnen het departement die nu nog graag de voordelen willen benadrukken van de toenmalige opzet. Een enkel zbo onderschrijft eveneens de voordelen van de toenmalige werkwijze: ‘we kloppen nog wel eens op de verkeerde deur’. Vooral bij DGB hebben we meer dan eens gehoord ‘daar gaan wij niet meer over’.

2.2.2 De verandering gezien vanuit het perspectief van oud VROM

TopZO (‘Toezicht op Zelfstandige Organen’) was de – centraal gesitueerde – organisatie die binnen het toenmalige ministerie van VROM toezicht hield. Met de oprichting ervan in 2003 is een strikte scheiding tussen enerzijds beleid/aansturing en anderzijds toezicht op de zelfstandige organen geëffectueerd. Beleid bleef bij de betrokken beleidsDG’s en de toezichtfunctie werd ondergebracht in het domein van de SG.

De uitvoering geschiedde vooral op basis van risicoanalyses en bestond uit twee pijlers. Allereerst werden de werkvelden taakuitvoering, bedrijfsvoering, beleidsrealisatie en sturingsrelaties als uitgangspunt genomen voor het formuleren van indicatoren. Zo werd bij bedrijfsvoering bijvoorbeeld gescoord op diverse doelmatigheidsfactoren, inclusief hoe de planning- en controlcyclus functioneerde en het vermogensbeheer. Als tweede pijler gold om op basis van urgentie en maatschappelijke relevantie en politieke prioriteiten aan overige punten extra aandacht te besteden⁶. In 2006 kwam erkenning voor de opzet vanuit de Rekenkamer toen werd gesteld ‘TopZO is een best practice voor de gehele Rijksoverheid’⁷.

Op initiatief van toenmalig FMC-directeure [naam] heeft in die periode een verkenning plaatsgevonden welke sturings- en bedrijfsvoeringelementen van de departementen SZW, VWS, VROM en V&W van elkaar zouden kunnen worden overgenomen. Bij V&W zelf kwam toen nadrukkelijk het TopZO-model in beeld. Echter, na een interne evaluatie uitgevoerd door FMC [naam] 2006 is afgezien van het aanbrengen van veranderingen in het bij V&W vigerende Model Plus.

⁶ Minder last, meer effect, 6 principes van Goed Toezicht, Ministerie van BZK, p.p. 24 (2005)

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30850-9.xml>, Rekenkamerrapportage (2006)

Een belangrijk onderliggend motief voor de uiteindelijk gekozen positionering van de unit zou zijn geweest dat het wenselijk was om ook iets van oud-VROM over te nemen in de besturing en bedrijfsvoering. Dat is althans de beleving bij meerdere respondenten uit verschillende hoeken. Vrijwel de gehele interne organisatie van het nieuwe ministerie was immers a; gemodelleerd naar de situatie van het voormalige ministerie van V&W. Door anderen wordt deze zienswijze weggewimpeld: 'het TopZO- model was meer gestructureerd dan het toezicht bij VenW en daarmee ook professioneler vormgegeven. Er zat bovendien structuur in door het 'toezichttapijt', bestaande uit vaste elementen (zoals rond een begroting) met een duidelijke visie.' Ook: 'Het model TopZO werd binnen VROM al 10 jaar zonder problemen toegepast, het had naar behoren gefunctioneerd en bovendien gold het als een door de Rekenkamer benoemde best practice.'

Van de huidige *grote* zbo's bij IenM viel destijds alleen het Kadaster onder TopZO. Degenen die nog steeds sceptisch zijn stellen dat het Kadaster qua beleid voor het departement nooit veel heeft betekend, waarmee scheiding van beleid en toezicht dan ook nauwelijks een onderscheidende kwestie kon zijn. Bij VROM zou de robuustheid van het model (en de stabiliteit van het zogenaamde melkkrukje van Siebe Riedstra) feitelijk nooit op de proef zijn gesteld.

2.2.3 Werking en rolvastheid

In zijn algemeenheid wordt de scheiding van rollen van eigenaar en beleid zoals deze als model geldt als positief gewaardeerd. Zoals een geïnterviewde stelt: "Voorheen liepen veel zaken door elkaar, wat ook is geconstateerd door de Rekenkamer: "de verantwoordelijkheden waren onduidelijk verdeeld. Het is goed geweest om dit uit elkaar te trekken." Een ander staat stil bij het belangenaspect: "De focus bij beleid is er vaak op gericht de korte termijnbelangen van de politiek te bedienen, dat is wezenlijk anders dan waar het ministerie als zodanig voor staat: 'het borgen van de continuïteit'." Ook voor het adequaat beheersen van risico's levert het model een bijdrage. Een zbo-bestuursvoorzitter: "Het ministerie is hierdoor *scherper*, en de rollen zijn duidelijker. Ook scherper op onderwerpen als ICT, hoewel hier nog wel wat valt te winnen."

Er zijn meer sceptische geluiden te beluisteren van degenen die vinden dat er nog veel te winnen valt. Tussen de rolverdeling zoals die op papier staat en hoe die in de praktijk vorm krijgt zouden de verschillen soms aanzienlijk zijn.

In meerderheid wordt scheiding van de eigenaarsfunctie en opdrachtgeversfunctie bij verschillende onderdelen van het departement als zuiver ervaren.

Ook al wordt er door sommigen een zekere kunstmatigheid herkend: de SG is immers tevens hiërarchisch boven het beleid geplaatst. Daarmee zou functiescheiding van de toezichtrol die direct onder de SG valt en de beleidsrol indirect niet in balans zijn. Of zoals een geïnterviewde het beschrijft: "Punt is dat de SG als leidinggevende op het departement feitelijk ook als eigenaar over het beleid gaat. Het is als een *omgekeerde piramide* waarbij het mandaat van de SG het hele werkterrein van IenM bestrijkt en het mandaat vervolgens via DG, directeur en afdelingshoofd verder wordt ingeperkt." In de praktijk wordt echter niet ervaren dat de huidige SG van zijn formeel sterkere positie, die uit de disbalans voortvloeit, gebruik maakt. Eerder nog wordt het tegendeel waargenomen: de beleving is dat hij veelal opereert volgens het harmoniemodel en wensen van beleid en zbo daarom relatief vaak gehonoreerd worden.

Waarbij de ene uiteindelijk toch nog het gevoel heeft dat de ander wordt voorgetrokken. Zo blijkt uit hoe de bestuursvoorzitter van één van de zbo's het verwoordt: "De opsplitsing tussen de eigenaar en de opdrachtgever is lastig, de eigenaar zou meer zeggenschap over beleid

moeten krijgen. Een strakkere aansturing op beleid is gewenst.” De eigenaar zou de zbo’s tegen al te flegmatieke wensen vanuit beleid ook moeten beschermen.

Saillant is ook de opvatting van een geïnterviewde bij beleid zelf dat de Unit Toezicht best wat strenger kan opereren: ‘de unit mag best wat vaker *nee* verkopen aan beleid. Dat maakt de positie alleen maar steviger. De huidige opstelling ligt ook aan SG Riedstra, die zeer veel energie stopt in goede relaties met de zbo’s.

Het besef wordt geuit dat het creëren van onderscheidende rollen niet altijd tot gelijkwaardige rollen leidt. Vanuit beleid wordt weer gesignaleerd dat juist een zbo nog wel eens erg gemakkelijk zijn voorstellen gehonoreerd krijgt van de departementsleiding. Als voorbeeld wordt genoemd een forse, vanuit politieke overwegingen als nogal discutabel ervaren, tariefsverhoging waarop het zbo aandrang en die ook werd gehonoreerd.

Het totaalbeeld is er één van gemakkelijk bewegen maar werpt een schaduw over de rolvastheid. De SG als eigenaar vervult een buitengewoon actieve rol, maar een eigenstandige positionering van de eigenaarsrol tegenover die van beleid is beperkt zichtbaar.

Op uitvoerend gebied is het grijze gebied tussen beleid en toezicht relatief groot. Soms springt vooral toezicht daarin (CBR), soms beleid (LVNL)

2.2.4 Wat is toezicht?

Bij observaties als hierboven kwam ook de vraag naar voren waar de Unit Toezicht precies staat in het krachten spel. Hoewel er een toezichtvisie is opgesteld (Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties 2013-2017) lopen de beelden uiteen rond de vraag waar Toezicht precies van is, de betekenis van hun positie en of die ook stevig genoeg is belegd. Want ook al is er formeel een toezichtvisie, deze bevat onvoldoende duidelijke maatstaven om te voldoen aan wat je bij een dergelijke visie zou mogen verwachten.

Een meerderheid lijkt van mening dat de positionering onder de eigenaar als zodanig verhelderend heeft gewerkt. Vraagtekens worden echter geplaatst bij de relatie tussen het eigenaarsperspectief als zodanig en in hoeverre de rol van Toezicht hiermee overlapt, zowel modelmatig als in de praktijk. Het werk wordt ervaren als breder dan enkel ‘toezicht’. Allereerst wordt door velen de benaming ‘toezicht’ als verwarrend ervaren. Weliswaar valt ook de term ‘governance’ onder de officiële naamgeving, maar daar is lang niet iedereen zich van bewust en bovendien wordt deze naam evenmin ervaren als een bijdrage tot meer scherpte inzake de roluiding. Als alternatief worden genoemd termen als ‘accountmanager’ en ‘eigenaarsondersteuner’. Anderen stellen meer schouderophalend ‘what’s in the name’. Die brengen liever naar voren dat er spanning zit tussen verschillende elementen van de taakhoud. Verder wordt gesteld dat het toezicht van de eigenaarsrol in de praktijk nogal eng vorm krijgt en vooral gericht is op bedrijfsvoering.

Toezicht zou in het huidige construct niet voldoende los komen van de eigenaar, waarbij ook naar voren wordt gebracht dat het toezicht zich op alle spelers moet richten: dus niet alleen de zbo’s, maar ook op de partijen binnen het departement dus beleid en last but not least het eigenaarsdomein zelf. Toezicht uitoefenen op het stelsel als geheel wordt als een uitdaging voor de toekomst genoemd.

Het toezicht wat betreft de opdrachtgeverrol geldt daarbij als een specifiek aandachtspunt. De waarschuwing wordt gegeven om ook ‘beleid’ en ‘opdrachtgever’ niet te gemakkelijk als synoniemen te beschouwen. Er zijn andere verantwoordelijkheden aan gebonden. De aan IenM gerelateerde zbo’s hebben in toenemende mate te maken met opdrachtgevers van buiten

het eigen ministerie. Het ontbreken van systematische coördinatie daarop wordt als een tekortkoming ervaren door de zbo's. Degenen met een duidelijke opvatting hierover wijzen uitdrukkelijk naar de eigenaar om hieraan vorm te geven. Als dit bij een beleidsDG zou worden gesitueerd dan liggen onevenwichtigheden op de loer, omdat het eigen IenM-beleid dan in een meer bepalende positie terecht kan komen. Sommige zbo's vinden de figuur van 'opdrachtgever' binnen het Rijk sowieso nogal uitvergroet. "Als tariefgestuurde zbo hebben we niet zo zeer met opdrachtgevers binnen het Rijk maar vooral uit de markt te maken. Daarin opereren we bovendien zelfstandig."

2.2.5 Relatie tot de raden van toezicht

De minister heeft de bevoegdheden van de raden van toezicht naar aanleiding van de Kaderwet ingeperkt; de raden beschikken niet meer over externe bevoegdheden. Intern heeft de raad nu onder andere een functie bij instemming met het (financieel) meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag en het voeren van functioneringsgesprekken met het bestuur⁸.

IenM is van mening dat een raad van toezicht toegevoegde waarde blijft hebben in het stelsel van *checks and balances*. De raad van toezicht verricht toezicht op de continuïteit van de organisatie, houdt focus op de taken waarvoor de desbetreffende uitvoeringsorganisatie is ingesteld en toetst of de geleverde prestaties van voldoende niveau zijn⁹.

De feitelijke positie van de raden van toezicht wordt verschillend ervaren. Vanuit de raden zelf komt het signaal dat hun positie te veel is uitgehold. Maar ook zijn er aanwijzingen dat de raden weldegelijk veel en zelfs extra speelveld hebben. Die ruimte zou ontstaan doordat toezicht binnen het ministerie nogal gevangen zit tussen belangenafwegingen binnen de driehoek eigenaar-beleid-zbo.

Opmerkelijk is dat de SG de raden van toezicht beschouwt als 'zijn raden van toezicht'. Dit komt niet overeen met de beleving zoals die bij de raden zelf en bij de betrokken zbo's naar voren komt.

----BOX II Raad van toezicht in stelling bij tarievendiscussie----

Het voorbeeld waarbij er een afspraak werd gemaakt tussen de genoemde partijen over een geringe tariefsverhoging bij een zbo in 2014 is daarvoor illustratief. Er werden onder tijdsdruk daarover afspraken gemaakt, maar de raad van toezicht van het desbetreffende zbo was hier niet bij betrokken. De lijnen tussen het departement en dit zbo bleken zo kort te zijn dat er al afspraken waren gemaakt voordat de raad van toezicht zich hierover had uitgesproken. Dit speelde in de zomer van 2014 bij de vaststelling van de nieuwe tarieven. De raad van toezicht drong er vervolgens vanuit ontinuiteitsoverwegingen alsnog succesvol op aan om de tarieven opwaarts bij te stellen. Daarmee bleek ze achteraf weldegelijk over een dermate stevige positie te beschikken om een overeenkomst tussen zbo en ministerie te blokkeren. Hoewel de belangen die beleid hierin had daarmee werden gecorrigeerd, is er wel begrip van die kant, getuige de volgende observatie 'Dat de interventie werd gepleegd kwam beleid eigenlijk niet zo goed uit maar het is wel een logische tussenkomst geweest. Dat dit gebeurde ligt mogelijk gevoelig voor de Unit Toezicht. De raad van toezicht lijkt bovendien van een zekere lacune gebruik te maken nu het eerdere verscherpt toezicht is opgeheven.'

⁸ 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's', commissie Johan de Leeuw (2013)

⁹ Verantwoorde uitvoering 2013-2017, Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand

Vanuit efficiencyoogpunt wordt er vanuit de zbo's met een raad van toezicht én een Unit Toezicht door het ministerie wel wat bureaucratische drukte ervaren. Een bestuursvoorzitter verwoordt het als volgt: 'het voelt soms wel als dubbel afleggen van verantwoording. Voor beide organen worden bijna gelijke stukken geleverd en krijgen we dezelfde soort vragen. In dit kader is het raadzaam voor de toezichthouder van het ministerie om meer met de raad van toezicht om de tafel te gaan zitten en dat niet alleen te doen op reguliere momenten.'

2.2.6 *Communicatie en efficiency*

Behalve vanuit zuiverheidsoogpunt en risicoperspectief kan de werking van het model gevolgen hebben voor het beoogde realiseren van toegenomen efficiency. Of dit juist in de weg staan. De meest kritische geluiden komen uit de hoek van het Kadaster' Er ontstaan gaandeweg meer contactlijnen en daarmee ook meer overlegrelaties. Of die extra overleggen toegevoegde waarde opleveren wordt daar als twijfelachtig ervaren. Dit brengt al met al meer aandacht en meer bureaucratie met zich mee..

Daar tegenover staat de opvatting van de RDW. Dit zbo ervaart de nieuwe situatie weldegelijk als praktische vooruitgang: Aanvankelijk waren ze hier ook sceptisch over het nieuwe model. Er is echter een professionaliseringsslag onderkend, die teweeg is gebracht door de duidelijkere positionering in het veld van de spelers bij het ministerie. Het nieuwe model wordt daarom door de RDW uiteindelijk als een verbetering ervaren. Meer zuiverheid en in het verlengde daarvan duidelijkheid over waarvoor je bij wie moet zijn wordt positief gewaardeerd. En dat alleen al wordt beschouwd als efficiënt.

Het algemene beeld is dat lijnen niet altijd als korter maar wel als duidelijker worden ervaren. Niettemin geldt ook hier de kanttekening die reeds onder 2.2.3 is gemaakt inzake de praktische werking.

2.2.7 *Meer samenwerking*

Het beleid van minister Stef Blok van W&R om de zbo's meer binnen de invloedssfeer van het Rijk te trekken worden door met name de zbo's zelf met argusogen gezien. Maar het wordt weldegelijk ook als een uitdaging gezien om hieraan nader invulling te geven. Er is bij de zbo's dan ook weinig benauwdheid gesignaleerd om bij het streven naar efficiency te *durven* out of the box te denken. Dat kan worden bereikt door ook tussen de zbo's naar doelmatigheidsmogelijkheden te zoeken. Gezamenlijke ICT-oplossingen zijn genoemd (CBR en RDW) en ook een flexpool voor projectondersteunend personeel worden daarbij als suggesties genoemd.

Verdergaande samenwerking of zelfs samenvoeging wordt vanuit efficiencyoogpunt niet zinvol geacht. Een samenvoeging van CBR en RDW zoals onlangs met vergelijkbare organisaties in Groot Brittannië heeft plaatsgevonden¹⁰ zou veel effort vergen met een onzekere opbrengst. Enige jaren terug is deze optie gezien, maar de aanleiding was toen vooral een wat moeilijke fase waarin het CBR op dat moment verkeerde.

¹⁰ <http://www.verkeerspro.nl/rijschool/2014/04/04/engelse-cbr-en-rdw-samengevoegd-tot-een-organisatie/>

2.3 Informatieaspecten (transparantie van de verantwoording en sturing)

2.3.1 Openheid

De relatie tussen het kerndepartement en de zbo's is goed te noemen. Dit staat aan de basis van een positieve grondhouding om informatie te delen.

De bereidheid tot informatie delen verschilt sterk. Meerdere zbo's en ook ProRail stellen zich doorgaans transparant op. Daarentegen heeft met name het Kadaster de neiging om zich meer terughoudend op te stellen bij het verstrekken van informatie, daarbij verwijzend naar de 'z' van zbo. Die 'z' wordt daar beschouwd als legitimatie om enige afstand te bewaren. Genoemde organisatie verwondert zich erover dat er relatief veel wordt gevraagd naar tamelijk specifieke bedrijfsvoeringinformatie. Het Kadaster kan bogen op een inmiddels meer dan 20-jarige geschiedenis als zbo met nauwelijks incidenten en de drie wettelijke evaluaties die tot op heden hebben plaatsgevonden werden alle voorzien van een positief eindoordeel. Toch heeft de terughoudende opstelling in een enkel geval (op het gebied van ICT) ook geleid tot het niet of niet tijdig informeren over aangelegenheden waarop het departement door de Kamer kan worden aangesproken.

Wanneer er veel problemen zijn of dreigen, dan kan er voor verscherpt toezicht worden gekozen. Gedurende vier jaar viel het CBR daar onder. De organisatie ervaart nauwelijks gevolgen van het weer komen te vervallen van het verscherpte toezicht. Diverse redenen, zoals de aanhoudende politieke gevoelheden en de kwetsbare vermogenspositie, zijn immers reden voor het aanhouden van korte lijnen en regelmatige informatie-uitwisseling tussen het departement en het CBR.

2.3.2 Kader en vertrouwen

Het document 'Verantwoorde uitvoering 2013-2017' is richtinggevend voor de wijze waarop toezicht plaatsvindt en past weer binnen bovendepartementale regelgeving zoals de Kaderwet zbo's. Daarin staat verwoord 'De ministeriële verantwoordelijkheid staat of valt met een goede en objectieve informatievoorziening [...] Het gaat dan vooral om rapportages over de hoofdlijnen van het beleid en strategische elementen van de taakuitvoering door een zbo of rwt'.

Er is ook voorzien in twee paragrafen over de toezichtagenda en de jaarbrief. Dit geeft houvast wat betreft de uitgangspunten waarop de wijze van toetsing is gebaseerd. Als een *daadwerkelijk toetsingskader* wordt dit door de zbo's niet ervaren. De informatie waarop wordt gefocust betreft vooral bedrijfsvoeringelementen. Daarbij bestaat ook de beleving dat wat bijzaken zouden moeten zijn kan uitgroeien tot hoofdzaken.

Het ministerie volgt op afstand de wijze waarop het zbo invulling geeft aan de wettelijk opgedragen taak. 'Vertrouwen' wordt meermaals genoemd als uitgangspunt. Dit leunt ook op de beginselen neergelegd in het rijksbrede advies 'Vertrouwen in verantwoording'¹¹. Met de per zbo opgestelde jaarbrief wil IenM vooraf helderheid verschaffen over aspecten waar specifiek op zal worden gelet bij de goedkeuring van begroting, fmb en tarieven. Dit heeft vervolgens invloed op elementen van de jaarlijkse informatievraag.

¹¹ Vertrouwen in verantwoording/advies werkgroep publieke verantwoording, commissie Van Es (2008)

Er bestaat een wat gemêleerd beeld over de vraag in hoeverre er genoeg vertrouwen wordt gegeven en ook in hoeverre risicomangement expliciet als tool dient om de mate van vertrouwen te bepalen.

----BOX III afrekenen op 'harde' informatie en/of in control zijn----

Kan het zo zijn dat een zeer concreet geformuleerd doel de verleiding met zich meebrengt om het vooral te hebben over de voortgang daarvan? Eén grotere zbo, dat tevens vaststelt dat de belangstelling voor minder meetbare innovatieve programma's wat mager is, vraagt zich dat af. Zo werd niet zo lang geleden een majeure personeelstaakstelling voor 98 procent gehaald. Volgens het zbo zijn er grote inspanningen geleverd om zo ver te komen. Maar dus was het voor 2 procent toch niet gerealiseerd. Daar ontstond toen een serieuze discussie over. Het betrokken zbo vroeg zich hardop af hoe belangrijk dit kon zijn voor een toetsende instantie bij het beantwoorden van de leidende vraag die aan de orde zou moeten zijn: of je voldoende 'in control' bent.

2.3.3 In-control-statement

Het departement zou teneinde te kunnen beoordelen of een zbo in control is leunen op het '**in-control-statement**'. In een dergelijk statement geeft de bestuurder aan of er al dan niet voldoende grip is op de bedrijfsprocessen binnen de organisatie en expliciteert daarbij de eventuele risico's. Dit betekent dat in het geval van voldoende in control zijn processen en procedures conform dienen te zijn ingericht. Tevens komt naar voren of voor gesignaleerde risico's zo nodig tijdig passende maatregelen worden genomen om de gevolgen daarvan te beheersen. Daarmee is de praktische totstandkoming van het statement primair een verantwoordelijkheid van de betrokken organisatie zelf. In een in-control-statement wordt in beginsel verwezen naar een set van normen waaraan de mate van beheersing is getoetst.¹² Sommige normen zijn generiek en gelden voor alle organisaties (betrouwbaarheid informatie), andere zijn echter organisatiespecifiek.

De eindverantwoordelijkheid voor de keuze van de relevante normen ligt bij de eigenaar. Het beeld is nu echter dat bij de bepaling van de normen het departement niet altijd een rol speelt.

Het 'statement' staat niet op zichzelf, maar is van een uitgebreide rapportage voorzien, waarin (latente) risico's en andere relevante bevindingen nader worden beschreven. Enkele zbo's constateren dat de toezichthouder weinig of geen belangstelling toont voor deze documenten, maar dat dit juist een uitstekend en concreet uitgangspunt zou zijn voor nadere duiding van relevante bevindingen en een logische opstap zou zijn voor het vormgeven aan de inhoud van de toezichtagenda.

Risicomangement wordt genoemd als een bepalende factor voor waar de uit te wisselen informatie zich op moet richten. De wensen van het departement op dit punt zijn nog niet helder geformuleerd. De genoemde 'in-control-statements', die door de bestuurders zelf worden opgesteld bieden daarvoor houvast. Een expliciet zakelijk oordeel daarover van de kant van het departement ontbreekt.

¹² Grip op bedrijfsprocessen met het 'In Control Statement', Kamstra Driessen (2007)

De Unit Toezicht ontvangt nu periodieke informatie conform afspraken die vastgelegd zijn in regelgeving, waar het gaat om financiën en bepaalde kpi's. Door de Kamer zijn bovendien specifieke informatiewensen met betrekking tot ICT (projecten van boven de 20 miljoen euro en risicovolle projecten) vormgegeven. Bij de zbo's bestaat grosso modo de beleving dat het departement bij ICT-projecten vaak in termen van risico's denkt in plaats van kansen, terwijl het veelal een wezenlijk element is met het oog op de continuïteit.

2.3.4 Transparantie

De belangstelling vanuit het departement is ten aanzien van het werkveld van zbo's vaak op gisteren, vandaag en morgen gericht. Vragen met betrekking tot overmorgen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op innovatie, kunnen zich, althans in de beeldvorming in een minder grote belangstelling verheugen. Daar wordt nauwelijks naar gevraagd, terwijl dit weldegelijk een relatie heeft met het waarborgen van voldoende continuïteit.

Het beeld bestaat dat er veel data worden verzameld maar een duidelijke kijk ontbreekt in hoeverre deze worden benut om een goed inzicht te krijgen in het functioneren van de zbo's en in hoeverre daarbij los van het vaststellen of bijvoorbeeld de kpi's zijn gehaald, een concreet toetsingskader wordt gehanteerd.

Voldoende transparantie van de kant van de zbo's wordt door de Unit Toezicht wenselijk geacht. Het is echter niet duidelijk gedefinieerd wat daarmee wordt beoogd. Invulling van het begrip kan helderheid scheppen tussen het departement en de zbo's over wat je wel en niet met elkaar deelt. Daarbij is ook nog het onderscheid aan de orde tussen meer structurele en ad-hoc informatie. Nu ontstaat daarover discussie en/of ervaren de zbo's het als onbevredigend dat veel informatie wordt gevraagd en daarbij onduidelijk blijft wat het nut ervan is om dat te verstrekken.

BIJLAGE A

ROLASPECTEN

Een essentieel element van het sturingsmodel rond zbo's is de wijze waarop de beoogde functiescheiding en onafhankelijkheid vorm krijgt. Hieronder worden de gemaakte keuzes en bijbehorende verantwoordelijkheden geduid.

A1 Concentratie toezicht en functiescheiding

Binnen IenM is er voor gekozen om de beleidsrol/opdrachtgeverrol en de toezicht/eigenaarsrol ten aanzien van de grote zelfstandige bestuursorganen (zbo's) van elkaar te scheiden.

De eigenaar van een (intern of extern) verzelfstandigde organisatie houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de uitvoeringsorganisatie. Het gaat daarbij met name om zaken als efficiëntie, kwaliteit en continuïteit. De eigenaarsrol is belegd bij de SG, die in zijn rol wordt ondersteund door de Unit Toezicht. De eigenaar draagt verantwoordelijkheid voor de inrichting van de governance (inrichting van checks and balances), de continuïteit van de taakuitvoering, het functioneren van het zbo in algemene zin (kwaliteit en doelmatigheid) en het tariefbeleid.

Voor een optimale aansturing, uitvoering en verantwoording van de publieke taakuitvoering is een goede afstemming tussen de betrokken actoren van belang. Dit uitgangspunt wordt ook nadrukkelijk gehanteerd in de toezichtvisie. De eindverantwoordelijkheid voor het functioneren daarvan ligt bij de eigenaar. De eigenaar houdt behalve toezicht op het zbo daarmee ook toezicht op het functioneren van het model als zodanig en de wijze waarop de andere actoren hun rol daarin oppakken/vervullen.

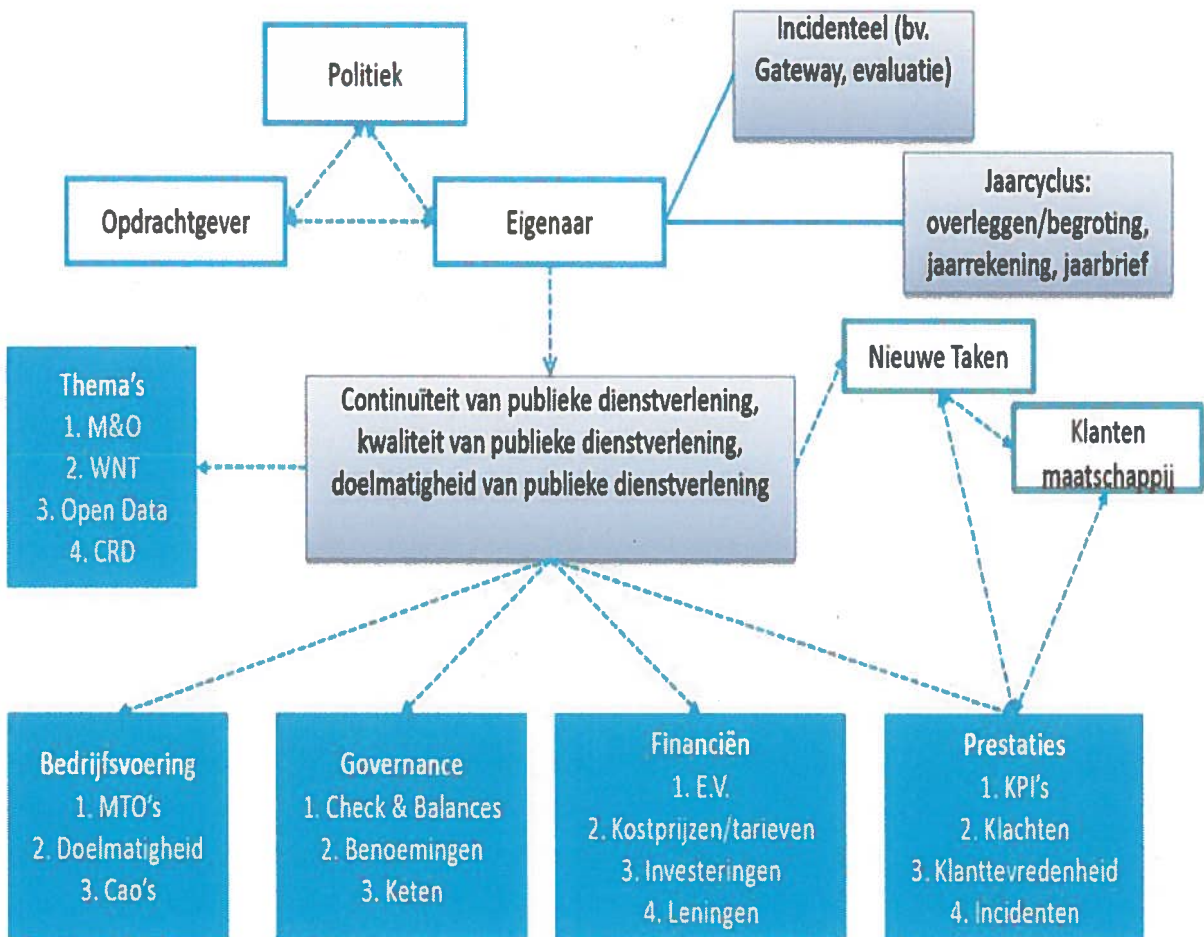
De naam 'Toezicht' geeft nog wel eens aanleiding tot verwarring. Uitvoeringstoezicht, en in het verlengde daarvan Handhaving, zoals uitgevoerd door de ILT moet hier nadrukkelijk van worden onderscheiden.

De opdrachtgeverrol kan divers zijn georganiseerd, maar is gerelateerd aan het beleid. De opdrachtgeverrol betreft bovendien veelal verschillende partijen (ook buiten het departement). Voor zover gesitueerd binnen IenM is deze belegd bij de daarvoor verantwoordelijke beleidsDG. Voor enkele zbo's, waar het beleid primair vorm krijgt bij DGB, vervult ook DGMI in toenemende mate een beleidsbepalende rol, gelet op de gaandeweg toenemende betekenis van milieuaspecten bij de ambities.

Beleid is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op basis waarvan de uitvoeringsorganisatie de taken uitvoert, de beoordeling van prestaties en de prijs-/kwaliteitverhouding van de afzonderlijke taken.

De term 'beleid' wordt soms nogal gemakkelijk gelijkgeschakeld met die van 'opdrachtgever', naar analogie van de gehanteerde terminologie bij agentschappen. Dit blijkt, gelet op de status van zbo, de wijze van aansturing evenals het in rekening brengen van tarieven voor activiteiten door de grote zbo's, op gespannen voet te staan met de praktijk zoals die wordt ervaren.

Wel komt ook de figuur van 'klant' voor, waarbij bijvoorbeeld het Kadaster betaald krijgt voor het leveren van concrete diensten aan DGRW.



A 2 Doel en taken Unit Toezicht en verantwoordelijkheden

Het doel van de Unit Toezicht is, zoals in de visie staat geformuleerd, bijdragen aan het waarborgen van publieke belangen en het vergroten van het vertrouwen in een goede uitvoering van de publieke taken. De focus ligt daarmee op het goed functioneren van de taakorganisaties en een optimaal stelsel van checks and balances. De unit kent verschillende taken en verantwoordelijkheden. De toezichtvisie¹³ richt zich met name op taken op concernniveau. Deze betreffen onder meer ontwikkelen van kaders, advisering, uitvoeren van metatoezicht, visieontwikkeling en opstellen van een jaarlijks toezichtprogramma. Voorts is er aandacht voor taken op tactisch niveau die betrekking hebben op kennis, onderhouden van een relevant netwerk en zowel gevraagd als ongevraagd adviseren van de eigenaar over ontwikkelingen en vraagstukken¹⁴.

In de formele cyclus is vastgelegd hoe zorg wordt gedragen voor de uitoefening van taken tijdens de jaarcyclus, procedures rond documenten en formele overleggen. Basis hiervoor is het toezichtarrangement per taakorganisatie¹⁵.

A 3 Visie Unit Toezicht

Er is een visie ontwikkeld die neergelegd is in het handboek *Toezicht 'Beschrijving van de werkwijze van de Unit Toezicht', maart 2014*. Dit geeft een praktische vertaalslag van de bestaande set regels en heeft tot doel 'om een uniforme werkwijze te borgen, waardoor onder meer de onderlinge uitwisselbaarheid kan worden gerealiseerd en waardoor verdere professionalisering kan plaatsvinden'.

Met de invulling van de toezichtvisie is ook getracht om tegemoet te komen aan opmerkingen van de Rekenkamer. Van die kant zijn kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop het bij oud-VenW was georganiseerd. Voorheen liepen diverse verantwoordelijkheden door elkaar. Er zijn veel soorten toezicht zoals concessietoezicht, aandeelhouders-/eigenaartoezicht, mededingingstoezicht, wetgevingstoezicht (Inspectie). Tevens is er 'metatoezicht', doorgaans synoniem gesteld aan tweedelijns toezicht. Het metatoezicht binnen IenM is vooralsnog vastgelegd in een document waarin beschreven wordt hoe de inrichting en werking van de governance van zbo's/rwt's is vormgegeven, waarvan de eigenaarsrol niet bij de SG is belegd, zoals diverse keuringsinstanties en het Loodswezen¹⁶.

A 4 Toezichtarrangement en andere regelingen

Het nieuwe toezichtarrangement is wettelijk verankerd en per 1 januari 2013 is een nieuw toezichtarrangement in werking getreden voor de zbo's die onder de verantwoordelijkheid van de Unit Toezicht vallen als gevolg van de implementatie van de Kaderwet zbo's¹⁷. Als gevolg van de Kaderwet zbo's heeft de minister een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen.

Het nieuwe toezichtarrangement bestaat uit een algemene toezichtvisie IenM en specifieke toezichtvisies per zbo, bestaande uit een ministeriële regeling en/of beleidsregels en een controleprotocol en kritische prestatie-indicatoren (kpi's). De toezichtvisies vormen de basis (en daarmee het referentiekader) voor de invulling van de toezichtwerkzaamheden. Met de aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet zbo's, de bijbehorende ministeriële regelingen en de algemene toezichtvisie van IenM borgt de Unit Toezicht de verantwoordelijkheid van de minister en staatssecretaris van IenM voor de onder hen ressorterende zbo's en rwt's.

¹³ Opgenomen in 'Handboek Toezicht – beschrijving van de werkzaamheden van de toezichtunit' (maart 2014)

¹⁴ Meer uitgebreid verwoord in de Houtskoolschets

¹⁵ Een toezichtarrangement is een stelsel van maatregelen en instrumenten om toezicht te houden

¹⁶ 'Metatoezicht' definitief concept februari 2014

¹⁷ Kaderwet zbo's gepubliceerd

Die verantwoordelijkheid richt zich op:

- De verantwoordelijkheid voor een (kwalitatief) goede publieke taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig)
- De continuïteit van de taakuitvoering en het daarover op transparante wijze verantwoording afleggen.

Specifieke invulling ministeriële bevoegdheden en bijbehorende werkwijze

Als gevolg van de functiescheiding tussen de opdrachtgever en de eigenaar is voor het merendeel van de bevoegdheden sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid/betrokkenheid.

De specifieke ministeriële bevoegdheden van de Unit Toezicht betreffen.

- Goedkeuring bestuursreglement/reglement van de raad van toezicht
- Benoeming directie
- Schorsing en ontslag en bezoldiging van directie
- Benoeming raad van toezicht
- Beoordeling van FMB, begroting en tarieven
- Beoordeling van jaarstukken
- Instemmen met investeringen en geldleningen
- Beoordeling verzoeken taakuitbreiding
- Beleidsregels/vernietigingsrecht/taakverwaarlozingsbevoegdheid

Alle bijbehorende procedures zijn opgenomen in het handboek. De toezichtvisie geeft aan de beginselen op basis waarvan het toezicht binnen IenM is ingericht.

Ter borging van de ministeriële verantwoordelijkheid voorziet de Unit voorts in;

- Overleggen met bestuur en (eventueel) raden van toezicht
- Het opstellen van een kaderstellende jaarbrief
- Het opstellen (en actualiseren) van een risicoprofiel
- De uitvoering van een periodieke review door de Auditdienst Rijk (ADR)
- De uitvoering van een periodieke (vijfjaarlijkse) evaluatie
- Diverse (voortgangs)rapportages

BIJLAGE B

REGELGEVINGSASPECTEN

B1 Kaderwet

In de vroege jaren negentig kwam een grootscheepse verzelfstandigingsovergang, zowel door introductie van de zogenaamde interne verzelfstandiging (agentschappen) en ook externe verzelfstandiging, waarbij veel voormalige overheidsinstellingen werden omgevormd tot zogenaamde 'zelfstandig bestuursorgaan' (zbo). Ondanks dat zbo's geen onderdeel uitmaken van het ministerie, moet de minister wel verantwoording afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer over de manier waarop het zbo zijn taken uitvoert.

De aanleiding om een zbo te vormen was niet altijd hetzelfde en de wijze waarop de verzelfstandigingen plaatsvonden verliepen divers. Ook al waren er begin jaren '90 wel vrijblijvende samenwerkingsverbanden. Zo maakten de toenmalige ministeries van VenW en VROM wel gebruik van elkaars expertise toen RDW en Kadaster min of meer gelijktijdig de weg naar verzelfstandiging inzetten. Niettemin bleek er al snel behoefte aan meer (bovendepartementale) structurering.

Een lange aanloop is destijds genomen om een zogenoemde Kaderwet zbo's op te stellen. Sinds 1996 was er weliswaar sprake van 'Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen', die een aanloop naar de Kaderwet zbo's vormden maar de wet zelf is uiteindelijk pas per 1 februari 2007 in werking getreden. De uiteindelijke doelstelling om deze nieuwe regelgeving in te voeren luidde: *bevorderen van de uniformiteit en transparantie in de relatie tussen zbo's en de verantwoordelijke minister*. De daadwerkelijke implementatie van de Kaderwet heeft vervolgens nog geruime tijd geduurd.

Het achterliggende motief was om meer efficiency en transparantie te bereiken waarmee het inzicht in het functioneren van zbo's wordt vergroot. De Kaderwet zou het vehikel moeten zijn om de grote hoeveelheid aan organisatieregelingen te systematiseren en vereenvoudigen. Dit betreft voor bijvoorbeeld de rechtspositie van het personeel van een zbo maar ook voor financiële aspecten rond zbo's, zoals voorschriften rond begrotings- en verantwoordingsdocumenten.

De Kaderwet zbo's voorziet de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichthoudende rol en bijbehorende bevoegdheden, zoals beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de rechtspositie van het bestuur en het goedkeuren van specifieke besluiten zijn met de introductie van de Kaderwet eenduidig bij de minister geplaatst (en dus niet bij een raad van toezicht).

B2 Rapportage De Leeuw

B 2.1 Aanleiding en uitgangspunten

Waar in de jaren '90 het vanuit de politiek werd aangemoedigd om waar mogelijk rijksdelen te verzelfstandigen sloeg het sentiment in de eerste jaren van de nieuwe eeuw langzamerhand om.

In het laatste regeerakkoord van het Kabinet Rutte II 'Bruggen slaan' (oktober 2012) is aangekondigd dat van alle zbo's moest worden nagegaan of de zbo-vorm wel de meest geëigende is. Reden voor de nadere beschouwing was dat het beleggen van publieke taken bij *zelfstandige* bestuursorganen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die

taken beperkt en hiermee afbreuk gedaan zou kunnen worden aan de democratische controle op de uitvoering van die publieke taken.

Aan ABD-topconsultant Johan de Leeuw werd de opdracht gegeven om met nader advies te komen, daarbij speelde ook mee dat 5 jaar na de Kaderwet zbo's rijksbreed nog steeds slechts 34 zbo's daadwerkelijk onder de werking van de Kaderwet waren gebracht. Meer algemeen was het beeld dat de governance wat betreft de relatie tussen minister(ie)s en zbo's onvoldoende helder was.

De rapportage moest er daarom in ieder geval in voorzien om te komen tot een gezamenlijk gedeeld en daardoor diepgaander en meer geobjectiveerd referentiekader.

De Leeuw heeft in zijn onderzoek, waarvan de resultaten zijn vastgelegd in 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's'd.d. mei 2013¹⁸ onder meer gezien welke zbo's beter binnen de invloedssfeer van de overheid kunnen worden teruggebracht door bijvoorbeeld agentschap te worden. In het kabinetstandpunt zijn de aanbevelingen uit zijn rapportage overgenomen¹⁹.

B 2.2 Gevolgen binnen IenM

Binnen IenM is gereserveerd gereageerd op het rapport van De Leeuw.

Transitiekosten zijn ondertussen bij een aantal zbo's als meest zwaarwegend argument genoemd om de zbo-status intact te laten, bijvoorbeeld bij het CBR en RDW.

Voor beide geldt bovendien dat ze tariefgefinancierd zijn en daarmee geen gevolgen hebben voor de rijksbegroting. Door dit in stand te houden behoeft het Rijk verder ook geen financiële risico's te lopen. De activiteiten richten zich immers op een doelgroep of maatschappelijke sector die geacht wordt die risico's zelf te kunnen dragen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld het Kadaster. Voor LVNL werd statusverandering niet wenselijk geacht, omdat deze opereert binnen een internationale context die bijzondere eisen stelt aan haar wijze van opereren. Ook heeft De Leeuw gekeken naar schaalvoordelen die bereikt zouden kunnen worden door samenvoeging. Vooralsnog heeft dit binnen IenM alleen consequenties voor VAMEX, dat mogelijk mits voldaan aan de randvoorwaarden, op termijn volledig onderdeel zal worden van het CBR.

B 2.3 Positie raden van toezicht

De Leeuw stelt voor om de raden van toezicht, in elk geval bij de publiekrechtelijke zbo's, op te heffen. Deze zbo's kunnen er desgewenst voor kiezen om zich te laten bijstaan door een raad van advies.

Bij een aantal van deze zbo's, waaronder 'de grote vier' binnen IenM, werden na de vormgeving als zbo raden van toezicht ingesteld, die namens de minister toezicht moesten houden op de instelling.

Een raad van toezicht, zoals we die tot voor kort kenden bij de zbo's kent veel overeenkomsten met een raad van commissarissen uit het bedrijfsleven, maar het betrof een relatief nieuw begrip in het openbaar bestuur²⁰.

Met de introductie van de Kaderwet en nog wat nadrukkelijker met die van de rapportage van De Leeuw, werd afstand genomen van de impliciet ontstane wenselijkheid bij veel grote zbo's om een raad van toezicht te hebben. De Leeuw geeft de voorkeur aan een Audit Committee met stevige verantwoordelijkheden in combinatie met gestructureerd toezicht vanuit het departement.

¹⁸ http://www.vaninfo.nl/wp-content/uploads/2014/02/20140122-Rapport_Herpositionering_ZBO_s_.pdf

¹⁹ www.rijksoverheid.nl/...zbo.../kamerbrief-over-het-beleid-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s.pdf

²⁰ Peij et al., 2002:148, Handboek Corporate Governance. Deventer. Kluwer.

Bij IenM kennen alle grote zbo's een raad van toezicht en er is vooralsnog geen sprake van om hiervan afscheid te nemen. Grote zbo's bij andere departementen zoals het UWV en SVB (beide SZW) en het CBS (EZ) hebben geen raad van toezicht.

De minister heeft verschillende instrumenten in handen om in te grijpen binnen de raad van toezicht, zoals via het ontslaan en schorsen van leden van de raad. Daaruit kan worden opgemaakt dat de raden van toezicht in hoge mate afhankelijk zijn van het 'eigen' ministerie dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de Kaderwet zbo's bij bovengenoemde zbo's (art. 42 Kaderwet zbo's).

Bij de instelling van veel zbo's is gekozen voor structuur met een raad van toezicht als 'controleur'. Uit eerder onderzoek is echter gebleken dat niet verondersteld kan worden dat de raad van toezicht het belang van het ministerie voorop stelt om namens het ministerie toezicht te houden op het functioneren van de zbo²¹. De raad van toezicht, als onderdeel van de *checks and balances* binnen de organisatie, heeft als taak 'integraal toezicht houden op het bestuur van de instelling en op de algemene gang van zaken in de organisatie'²².

B 2.4 Beelden rond raden van toezicht uit het onderzoek

Uit de interviews komt naar voren dat vooral Kadaster en RDW lijken te hechten aan het voortbestaan van een raad van toezicht. Bij CBR en LVNL klinkt deze wens wat minder nadrukkelijk door. Zij erkennen de toegevoegde waarde van de huidige raad van toezicht, maar men kan zich voorstellen dat de adviserende rol op termijn op een andere wijze kan worden georganiseerd (zoals een raad van advies).

Het Kadaster benadrukt dat *zelfstandige* bestuursorganen geen onderdeel vormen van het departement, maar een vorm van zelfstandigheid op 'afstand' van het ministerie hebben. Inherent daaraan zou moeten zijn dat het ministerie zich niet met de dagelijkse praktijk van het zbo bemoeit.

Raden van toezicht worden nadrukkelijk als interne organen van de zbo's gezien.

B 3. Observaties inzake taakveld van de unit

B 3.1. reikwijdte

De naam 'toezicht' als noemer voor de activiteiten van de unit wordt door nogal wat betrokkenen als ongelukkig ervaren. Het eigenaarschap en de toezichtrol hebben een duidelijke overlap maar onterecht zou de indruk gewekt worden dat de eigenaar er louter is voor toezicht. 'Accounthouder' wordt geopperd als alternatief voor 'toezichthouder'

B 3.2 werkwijze

'Enige harmonisering van de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend is wel een uitdaging. De samenstelling is qua personen zeer divers. Sommige hebben de neiging om in een gat dat beleid soms laat liggen zelf te springen. De grens is ook niet altijd zuiver te bepalen. Er zullen altijd onderwerpen blijven die in een grijs gebied vallen tussen positie beleid/opdrachtgever en control/eigenaar.

Er wordt veel overlegd maar vaak praten medewerkers dan over ervaringen in hun 'eigen zbo'. Dit is soms best zinvol maar nuttiger is om meer accent te leggen op thema-overleggen. Dat is al langer de ambitie maar komt pas recent voorzichtig van de grond.

²¹ Raad van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen (deel 3). *Openbaar Bestuur*, 2009 (4). 7-9.

²² Kaders voor toezicht en verantwoording. Handreiking | 21 februari 2008

B 3.3 Toekomst unit/positie onder SG

Het bestaansrecht van de Unit Toezicht wordt niet ter discussie gesteld. Ook blijkt er in meerderheid een voorkeur te bestaan voor positionering onder de SG. De ervaren pragmatiek wordt als aandachtspunt naar voren geschoven. De huidige SG vervult in persoon een actieve rol teneinde bijv. plooiën glad te strijken. Nadrukkelijk wordt wel zijn doorgaans conflictmijdende opstelling waargenomen, het feitelijk opereren binnen het harmoniemodel. Zowel aan wensen van beleid als zbo's wordt in de beeldvorming vaak verregaand tegemoet gekomen. De bezetting van de unit wordt qua omvang als toereikend ervaren voor de basisactiviteiten als toezichthouder. Deze is echter aan de krappe kant wanneer je naar strategische langetermijnzaken kijkt die met name de rol van eigenaar aangaan. Wat betreft de kwalificaties van de zittende medewerkers wordt (doorgaans) hetzelfde beeld naar voren gebracht. Niet alle relevante kennis voor het toezicht behoeven ze zelf in huis te hebben, als er maar liaisons bestaat met bijv. juristen, accountants en ICT-specialisten.

BIJLAGE C

FEITEN EN CIJFERS

CBR

missie/kerntaken: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek.

zbo sinds: 2013. Vanaf dat moment geldt het CBR als rechtspersoon krachtens publiekrecht. Voor deze wijziging was het CBR een stichting en een privaatrechtelijk zbo, ooit opgericht door notabelen.

jaarlijkse omzet: € 115,1 miljoen (2012).

tarief-/budgetgestuurd: tariefgestuurd

personeel: 1.030 fte

beleid/opdrachtgeverschap: ligt primair bij de directeur-generaal Bereikbaarheid van DGB.

raad van toezicht: [REDACTED]

fte inzet Unit Toezicht in 2014: [REDACTED]

activiteit die de meeste capacite: [REDACTED]

saillant: Het CBR kwam in 2009 onder verscherpt toezicht te staan. Deze situatie is besproken in niet minder dan 13 Kamerdebatten, wat de nodige tijd en energie kostte.

Het CBR is van oudsher een private stichting, opgericht door notabelen wat je nog terugzag in het karakter van de organisatie.

Kadaster

missie/kerntaken: Het bijhouden van de openbare registers en kadastrale registratie en het cartografisch weergeven van geografische basisgegevens. Het verstrekken van inlichtingen

zbo sinds: 1994 (publiekrechtelijk), tot dat moment een hoofddirectie van het toenmalig Ministerie van VROM

jaarlijkse omzet: € 242 miljoen omzet; € 3,4 miljoen resultaat (in 2012).

tarief-/budgetgestuurd: tariefgestuurd

personeel: 1.788 fte. + 200 inactieven. Qua fte's is het Kadaster landelijk het op vijf na grootste zbo en het op één na grootste zbo met een raad van toezicht (alleen TNO is groter wat betreft het laatste).

beleid/opdrachtgeverschap: wat betreft het eigen ministerie ligt dit bij DGRW (Ruimte & Water): Bijdrage vanuit ministerie € 22.867.000 (d.w.z. als klant voor gerichte opdrachten) Het Kadaster voert tevens taken uit voor de ministeries van Defensie, Financiën en EZ en voor gemeenten.

raad van toezicht: [REDACTED]

fte inzet Unit Toezicht in 2014: [REDACTED]

activiteit die de meeste capaciteit vergt: tariefdiscussies

LVNL

missie/kerntaken: Verantwoordelijk voor het beheer van civiele luchtruim en de hiermee samenhangende technische infrastructuur en opleidingen tot luchtverkeersleider. Het veilig en efficiënt afhandelen van het luchtverkeer op en rond de luchthavens Schiphol, Rotterdam/The Hague Airport, Eelde en Beek, en boven Nederland <24.500 voet.

zbo sinds: 1-1-1993. Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid, daarvoor onderdeel van de Rijksluchtvaartdienst van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat Aanleiding voor de verandering in status vormden de arbeidsvoorwaarden die niet meer binnen de rijks-cao's pasten.

jaarlijkse omzet: bedraagt € 179,4 miljoen, het exploitatieresultaat € 13,8 miljoen (2012)
tarief-/budgetgestuurd: tariefgestuurd
personeel: 862 fte. Dit is exclusief inactieven die gebruik maken van vroegpensioen (ongeveer 100 fte).
beleid/opdrachtgeverschap: ligt primair bij de directeur-generaal Bereikbaarheid van DGB.
raad van toezicht: voorzitter: [REDACTED]
fte inzet Unit Toezicht in 2014: [REDACTED] plus van buiten de unit [REDACTED]
[REDACTED] et vanuit beleid ook de goedkeuring van de begroting, dat strikt genomen een taak is van de unit, en verdiept zich daarom onder andere in de consequenties van veranderende Europese regelgeving zoals rond Single European Sky (SES).
activiteit die in de praktijk de meeste capaciteit vergt: discussies over bezoldiging (WNT)

RDW

missie/kerntaken: voertuigen en voertuigonderdelen toelaten op de Nederlandse en Europese markt, toezicht en controle, registratie en informatieverstrekking, documentafgifte
zbo sinds: 1996 (publiekrechtelijk) RDW bestaat sinds 1949. Aanvankelijk waren er de 'Technische Dienst' van de Rijksverkeersinspectie en het 'Bureau Inschrijvingen Motorrijtuigen en Aanhangwagens' van Rijkswaterstaat
jaarlijkse omzet: € 186,3 miljoen.
tarief-/budgetgestuurd: tariefgestuurd
personeel: 1.352 fte
beleid: verreweg grootste deel bij de DGB (voor de verkeersveiligheid en de toegang tot de weg), ook een deel bij DGMI (milieuonderwerpen). RDW voert tevens taken uit voor andere departementen (VenJ, Financiën, BZK, EZ) en andere overheden (gemeenten).
raad van toezicht: [REDACTED]
fte inzet Unit Toezicht in 2014: [REDACTED]
activiteit die de meeste capaciteit vergt: grootschalige ICT- projecten

Innovam/IBKI

missie/kerntaken: (van IBKI/Innovam Branche kwalificatie-instituut) zorgen voor voldoende gekwalificeerde medewerkers in de mobiliteitsbranche.
zbo-status: privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid.
jaarlijkse omzet: € 4,6 miljoen
tarief-/budgetgestuurd: tariefgestuurd
personeel: bezetting 56 fte is voor alle taken inclusief Branche IenM en Onderwijs
beleid/opdrachtgeverschap: Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
betrokkenheid vanuit Unit Toezicht: [REDACTED]
activiteit die de meeste capaciteit vergt: tariefwijziging/certificering

NIWO

missie/kerntaken: De stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) heeft als doel het bevorderen van het goed functioneren van de markt van het binnenlandse en grensoverschrijdende beroepsgoederenvervoer over de weg. In Nederland is de NIWO de bevoegde instantie voor het verlenen van vergunningen aan de Nederlandse goederentransportsector.

zbo-status: privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid.
beleid/opdrachtgeverschap: Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
jaarlijkse omzet: € 5,5 miljoen
tarief-/budgetgestuurd: hoofdzakelijk tariefgefinancierd
personeel: bezetting 27,2 fte
betrokkenheid vanuit Unit Toezicht:
activiteit die de meeste capaciteit vergt: omvorming naar publiekrechtelijk orgaan.

VAMEX

missie/kerntaken: Uitvoering van examens klein vaarbewijs
zbo-status: Privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid.
beleid/opdrachtgeverschap: Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
jaarlijkse omzet: € 1,8 miljoen omzet.
Vamex is volledig tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
personeel: 6,5 fte.
betrokkenheid vanuit Unit Toezicht:
activiteit die de meeste capaciteit vergt: Toekomst als zbo

StAB

missie/kerntaken: De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) is een onafhankelijke en onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu.
rwt sinds: De StAB is geen zbo maar een rwt. Het is om de onafhankelijkheid te benadrukken sinds 1996 een rwt, daarvoor waren BARSt (ruimte) en BABM (milieu) twee afdelingen binnen het ministerie van VROM.
financiën: geldverstrekking vanuit ministerie IenM, subsidieplafond voor 2014 vastgesteld op € 5.377.000
personeel: 35 fte
beleid/opdrachtgeverschap: Bij de kleine zbo's/rwt's, zoals de StAB is er geen sprake van een opdrachtgever binnen IenM. Anders dan bij andere zbo's wordt de opdrachtgeverrol vanuit het moederdepartement vervuld door HBJZ in plaats van door een beleidsDG.
betrokkenheid vanuit Unit Toezicht:
activiteit die de meeste capaciteit vergt: beoordelen begroting en jaarverantwoording

ProRail

missie/kerntaken: ProRail is de spoorinfrastructuurbeheerder en verantwoordelijk voor het gehele spoorwegnet: aanleg, onderhoud, beheer en veiligheid.
zelfstandig: ProRail is geen zbo maar bestaat sinds 1995 als afzonderlijke organisatie sinds een afsplitsing van de NS (aanvankelijk NS-Infrastructuur B.V.).
financieel: mate van afhankelijkheid van de staat: Rijksbijdrage € 1.264.028.00 + € 336.059.000.
de middelen worden verstrekt op basis van subsidieverstrekking
personeel: 3.900 fte
betrokkenheid vanuit Unit Toezicht:
specifiek: Het ministerie van IenM vervult drie rollen: 1) als beleidsverantwoordelijke instantie 2) als toezichthouder 3) als aandeelhouder

Alle aandelen van ProRail zijn in handen van de Nederlandse Staat. De minister van Infrastructuur en Milieu vertegenwoordigt de Staat. Als aandeelhouder is het ministerie onder meer bevoegd om:

- De leden van de raad van commissarissen te benoemen;
- De leden van het statutair bestuur te benoemen en te ontslaan;
- Een accountant opdracht te geven om de jaarrekening te controleren;
- De jaarrekening vast te stellen;
- Het bezoldigingsbeleid van het statutair bestuur vast te stellen.

De aandeelhouder meet de prestaties van het bestuur van ProRail aan de hand van het behalen van de doelstelling van ProRail die in de statuten zijn vastgelegd. Derhalve kijkt de aandeelhouder ook naar kpi's voor zover die een rechtstreeks verband houden met deze doelstelling. De aandeelhouder kijkt voorts globaal naar de kwaliteit van de organisatie, teneinde vast te stellen of deze op termijn voldoende geëquipeerd is om de taken uit te kunnen voeren. Daarvoor relevante indicatoren zijn: een krachtig bestuur en een deskundige raad van commissarissen, ontwikkeling personeel, kennisbehoud, efficiënt ingerichte processen (lean), klanttevredenheid.










De raad van commissarissen houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij ProRail. De raad, momenteel voorgezeten door Hans Alders, staat het bestuur met advies terzijde. De raad is ook verantwoordelijk voor de beoordeling van de leden van het bestuur.

Als beleidsverantwoordelijke instantie is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van het spoorstelsel. Voor het beheer en voor het vervoer is het beleid uit de LTSA neergelegd in afzonderlijke beheersconcessies verleend aan ProRail en NS. Voor ProRail omvat dit de verantwoordelijkheden die ProRail heeft ten aanzien van de aanleg, beheer, onderhoud van het spoor. Om uitvoering van de opgedragen taak mogelijk te maken wordt jaarlijks door de opdrachtgever een subsidiebijdrage verleend.

De Vervoerkamer, onderdeel van de ACM, ziet toe op de rol die ProRail vervult wat betreft de naleving als infrabeheerder van een deel van de concessievoorschriften (zoals de capaciteitsverdeling) voor het beheer van het hoofdspoor.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een toezichthoudende taak op het railverkeer in Nederland.

BIJLAGE D GEÏNTERVIEWDEN

Departementsleiding	Siebe Riedstra, secretaris-generaal *
CBR	Susi Zuiderveld, bestuursvoorzitter * 
RDW	Groepsinterview bij zbo: Van Santen, 
LVNL	Jos van Rooijen, bestuur/CFO * 
Kadaster	Dorine Burmanje, bestuursvoorzitter * Leo Moerland (financiële functie) 
ProRail	
Raden van toezicht	GerlachCerfontaine (vz. CBR en LVNL) * Sybilla Dekker (vz. Kadaster) *
Unit Toezicht	
HBJZ	
NIWO	Gerrit Jan Olthoff (directeur)
VAMEX	Detlev Volkholz (directeur)
IBKI	Jim Schouten (directeur) 
StAB	Gerard Wuisman (directeur)
Overig	

*=voorzitter begeleidingscommissie bij gesprek aanwezig