

## **/ Bijlage – surveyrapportage**

### **1.1 Introductie: doel en opzet survey**

Andersson Elffers Felix en USBO Advies hebben ter ondersteuning van het onderzoek naar de praktijkwerking van de kaders voor rijksorganisaties op afstand een survey uitgezet onder zes typen organisaties: zelfstandig bestuursorganen (zowel binnen als buiten bereik van de Kaderwet zbo's), agentschappen, adviescolleges (zowel binnen als buiten bereik van de Kaderwet adviescolleges) en de planbureaus. Doel van deze uitvraag was het breed in beeld brengen van de onderzochte typen organisaties. Hoe functioneren ze? Welke rol speelt het kader voor de organisaties die onder de Kaderwet zbo's, de Regeling agentschappen, de Kaderwet adviescolleges of de Aanwijzingen voor de Planbureaus vallen? Hoe is de relatie met het departement ingevuld? Op welke onderdelen opereren ze meer en op welke minder zelfstandig? De responses op dit soort thema's, opgehaald middels een zeer uitgebreide lijst aan vragen, geven brede inzichten ter ondersteuning van de bevindingen uit deskresearch, casussen en werksessies.

De survey bestaat uit twee onderdelen. De eerste set vragen (deel A) gaat expliciet over de organisatiekaders. Respondenten is gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met het kader, welke rol het kader speelt en hoe zij de houding van hun verantwoordelijke departement richting het kader zien. Respondenten uit organisaties die niet onder één van de onderzochte organisatiekaders vallen is gevraagd wat hoe zij hun positie buiten deze kaders beschouwen. De tweede set vragen (deel B) betreft grotendeels feitelijke vragen en gaat over allerlei aspecten van het functioneren van de organisatie en de relatie van de organisatie met het departement, de Staten Generaal en de bredere maatschappij.

In deel B van de vragenlijst zijn ook een aantal vragen opgenomen die samengevoegd meerdere schalen vormen met betrekking tot zelfstandigheid. Deze zijn gebaseerd op de schalen gebruikt door Koen Verhoest (Universiteit van Antwerpen) in de Common Public Organisation Database for Research and Analysis (COBRA) survey. De schalen meten respectievelijk structurele autonomie (inrichting organisatie, bewaking continuïteit), beleidsautonomie (formulering beleid, kwaliteitscontrole), financiële autonomie en SHRM-autonomie. In de hoofdrapportage hebben we zelfstandigheid onderzocht in twee dimensies: onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering. In de interactie tussen de surveybijlage en de hoofdrapportage wordt de beleidsautonomie-schaal gebruikt als meetinstrument voor onafhankelijkheid in taakuitvoering. De overige drie schalen worden gebruikt als meetinstrument voor autonomie in de bedrijfsvoering.

De survey is voor de meeste organisaties toegestuurd aan de directiesecretaris, met het verzoek dat deze de survey invult. Voor adviescolleges is de survey toegestuurd aan de voorzitter van het adviescollege, met het verzoek dat deze óf de secretaris-directeur de survey invult. Er is aan ontvangers van de survey wel aangegeven dat zij individuele vragen, bijvoorbeeld over financiële zaken, desgewenst uit kunnen zetten bij personen binnen hun organisatie met meer specialistische kennis.

## 1.2 Responses

De survey heeft opengestaan van 20 april tot 31 mei 2021. Beoogde respondenten hebben de survey per mail ontvangen en hebben (indien relevant) tot twee reminders ontvangen. Contactgegevens van organisaties zijn aangeleverd via de opdrachtgever bij het ministerie van BZK en tussenpersonen binnen de eigenaarsadvisering van het ministerie of andere contactpersonen met relevante rol met betrekking tot de te benaderen organisatie. Voor de meeste organisaties lukte het om contactgegevens te verzamelen – alleen in een enkel geval was het niet mogelijk om contact te krijgen met een organisatie binnen de scope van dit onderzoek.

Het aantal reacties op de vragenlijst was over het algemeen hoog. In totaal namen 105 organisaties deel aan de vragenlijst. Voor de meeste organisatietypen geldt dat meer dan 50 procent van de organisaties de vragenlijst volledig heeft ingevuld (zie Tabel 1). Alle drie de planbureaus namen deel aan het surveyonderzoek. Voor de overige kaders ligt de response rate tussen de 51 en 58 procent. Bij zbo's buiten de Kaderwet bedraagt de response rate 69 procent. Bij adviescolleges buiten de Kaderwet is de response rate aanmerkelijk lager. Dit is te verklaren door de uitgebreide populatie die benaderd is voor de vragenlijst, waarbij organisaties onlangs waren opgeheven of inactief waren of organisaties zich niet konden herkennen in de brede definitie van een adviescollege. Desondanks vulden uiteindelijk 25 organisaties (bijna 30 procent) de vragenlijst toch volledig in.

**Tabel 1 – Organisatietypen en responses**

	Complete responses	Aantal benaderde organisaties	Response rate
Kaderwet zbo's	38	68	55,9%
Regeling agentschappen	16	28	57,1%
Kaderwet adviescolleges	14	27	51,8%
Aanwijzingen voor de Planbureaus	3	3	100%
Zbo's buiten de Kaderwet	9	13	69,2%
Adviescolleges buiten de Kaderwet	25	84	29,8%
Totaal	105	212	49,5%

## 1.3 Opzet vragenlijst en rapportage

De vragen uit het eerste deel van de survey, die betrekking hebben op het functioneren van de Kaders, zijn voor het eerst opgesteld ten behoeve van dit onderzoek. Het is bij ons weten ook het eerste onderzoek naar het functioneren van de kaders voor organisaties op afstand. Het tweede deel van de vragenlijst betrof meer gangbare onderwerpen rond sturing, autonomie, verantwoording en governance die al vaker zijn onderzocht, zowel in Nederland als internationaal. De items zijn waar mogelijk gebaseerd op items die in eerdere en vergelijkbare onderzoeken reeds goed hebben gewerkt.

De vragenlijsten zijn steeds naar de secretaris/ leiding van de organisatie gestuurd, zoals ook in veel eerdere onderzoeken naar onafhankelijke organisaties is gebeurd. De respondent wordt daarmee gevraagd 'voor' de organisatie te antwoorden. De meeste vragen zijn ook feitelijk van aard en gaan over zaken die betrekking hebben op de organisatie. Ook is het zo dat een deel van de vragen, bijvoorbeeld over het strategisch contact met het ministerie, vooral ook 'aan de top' van de organisatie bekend zal zijn. Desalniettemin zou ongetwijfeld een rijker beeld van de organisatie kunnen worden geschetst indien de vragenlijsten breed binnen de organisatie zouden zijn verspreid. En ook zal de persoon en persoonlijkheid van de respondent (enige) invloed hebben op de antwoorden die men geeft 'voor' de organisatie. Dat gezegd hebbende, gelet op de aard van de vragen, de omvang van de totale steekproef, als ook in het licht van eerdere onderzoeken naar zelfstandige organisaties, geeft dit onderzoek een mooi beeld van de kennis en perceptie van 'de kaders' bij de leiding van zelfstandige organisaties en het functioneren op een aantal kentema's.

In deze rapportage presenteren we een overzicht van hoofdbevindingen op de verschillende punten uit de vragenlijst. We zijn terughoudend met nadere analyses. We laten hier vooral de belangrijkste resultaten zien per organisatietype. Aan het slot doen we een aantal vergelijkingen tussen de verschillende typen zelfstandige organisaties, zij het met terughoudendheid. De verdere inhoudelijke conclusies van het onderzoek staan in het hoofdrapport.

## / 2 Zbo's

### 2.1 Deel A: Kaders

De Kaderwet zbo's is over het algemeen goed bekend bij de respondenten vanuit de verschillende zbo's (zie Figuur 1). We vroegen de respondenten van de zbo's in hoeverre zij bekend waren met de kaderwet zbo's. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan een goed beeld te hebben van welke bepalingen er in dit specifieke kader staan en bijna een derde is bekend met de algemene strekking van het kader. Een op de tien respondenten zegt de inhoud van het kader exact te kennen. Geen van de ondervraagden geeft aan onbekend te zijn met de Kaderwet zbo's. Alles bijeen lijkt de inhoud van de Kaderwet behoorlijk bekend te zijn bij deze respondenten.

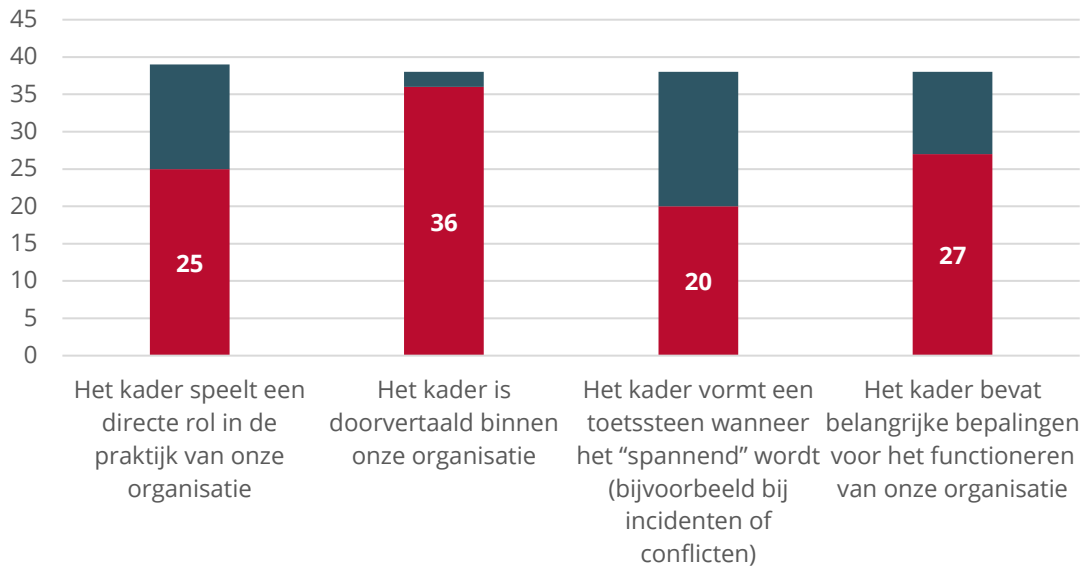
**Figuur 1 Bekendheid met de Kaderwet zbo's**



*Noot: deze grafiek weergeeft de antwoorden van de respondenten op de vraag 'In welke mate bent u bekend met de inhoud van de Kaderwet zbo's?'. Bij deze vraag kozen de respondenten uit één van bovenstaande opties.*

We vroegen vervolgens wat dan het belang was van de kaderwet binnen de organisatie. Figuur 2 laat zien welk belang aan de Kaderwet zbo's wordt toegedicht door onze respondenten. Ongeveer twee derde van de respondenten (25 uit 39) geeft aan dat het kader een directe rol speelt in de praktijk. Men is het bijna unaniem eens met de stelling dat de Kaderwet zbo's is doorvertaald binnen de organisatie (36 uit 38). Volgens 27 uit 38 respondenten bevat het kader belangrijke bepalingen voor het functioneren van de organisatie. Bijna de helft van de respondenten (20 uit 38) is het eens met de stelling dat de Kaderwet zbo's een toetssteen vormt op spannende momenten, zoals bij conflicten of incidenten. Vooraf hadden wij als onderzoekers verwacht dat de rol op dat soort momenten wat groter zou kunnen zijn.

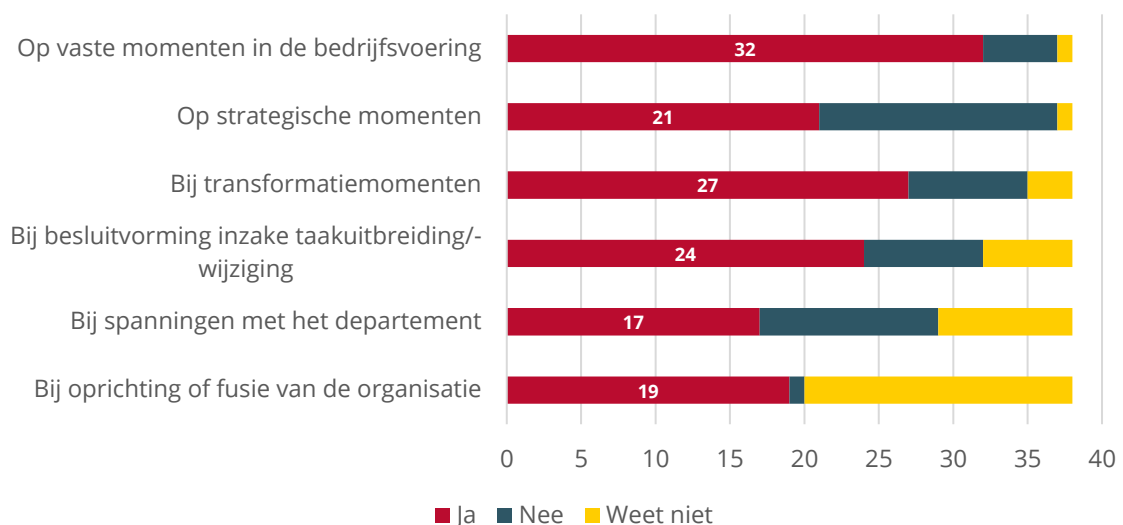
Figuur 2 Belang van de Kaderwet zbo's volgens zbo's



Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde.

We vroegen de respondenten ook op welke momenten de Kaderwet een rol ging spelen. De Kaderwet zbo's speelt volgens respondenten vooral een rol op vaste momenten in de bedrijfsvoering (32 uit 38 mee eens), bij transformatiemomenten (27 uit 38) en bij besluitvorming rond taakuitbreiding of -wijziging (24 uit 38). Ook bij strategische momenten, spanningen met het departement en oprichting/fusie speelt het kader volgens ongeveer de helft van de respondenten een rol (zie Figuur 3).

Figuur 3 Wanneer speelt de Kaderwet zbo's een rol?

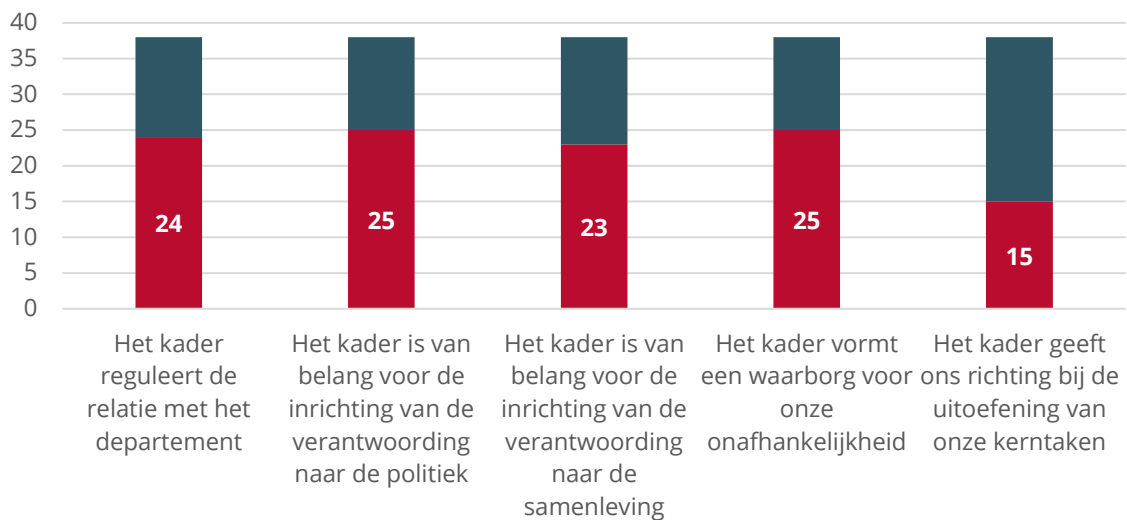


De volgende vraag over het kader betrof het functioneren van het kader. Zoals Figuur 4 laat zien, is een ruime meerderheid van de respondenten het eens met de stellingen dat het kader van belang is voor

de inrichting van de verantwoording naar zowel de politiek als de samenleving (respectievelijk 25 en 23 uit 38). Volgens een ongeveer even grote meerderheid vormt het kader een waarborg voor de onafhankelijkheid van de organisatie (25 uit 38) en reguleert het de relatie met het departement (24 uit 38). Een minderheid van 15 van de 38 respondenten vindt dat de Kaderwet zbo's richting geeft bij de uitoefening van de belangrijkste taken van hun organisatie.

Volgens twee derde (24 uit 38) van de zbo's beschouwt het departement de Kaderwet zbo's als belangrijk. Een bijna even grote groep (22 uit 38) is het eens met de stelling dat het departement goed op de hoogte is van de inhoud van het kader.

**Figuur 4 Functioneren van Kaderwet zbo's**



*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde. N = 38.*

Onder de zbo's die niet onder toepassing van de Kaderwet zbo's vallen (N=9), heerst in grote mate consensus dat het logisch verklaarbaar is waarom de kaders geen betrekking hebben op de organisatie, gezien de specifieke positie van de organisatie. Over het algemeen geven respondenten aan dat uitzondering van de Kaderwet zbo's een voordeel oplevert voor de organisatie of geen verschil uitmaakt. Een enkeling geeft aan dat het weleens problemen oplevert dat de organisatie buiten het toepassingsbereik van de Kaderwet zbo's valt.

## 2.2 Deel B: Organisatievragen

De vragenlijst bevatte items over een aantal kernpunten van het functioneren van organisaties: sturing, verantwoording, zelfstandigheid, financiën en interne governance. We bespreken kort de belangrijkste resultaten.

### **Sturing**

Voor de meeste zbo's is de samenwerking tussen organisatie en departement ingericht volgens het driehoeksmodel. 32 van de 38 respondenten geeft aan dat het driehoeksmodel (minimaal enigszins)

wordt toegepast. Hoewel het driehoeksmodel al enige jaren uitgangspunt is bij de sturing en governance van zbo's, wordt deze weliswaar voor een groot deel van de zbo's in de praktijk toegepast, maar niet voor alle organisaties – of althans, het driehoeksmodel wordt niet als zodanig herkend door sommige van de respondenten.

Onder de 32 zbo's waar het driehoeksmodel (enigszins) wordt toegepast, onderschrijven 18 ondervraagden dat de eigenaar het meest verantwoordelijk is van de drie betrokkenen voor het inrichten en onderhouden van dit model. 23 respondenten zijn het er (helemaal) mee eens dat de eigenaar goed zicht heeft op wat nodig is voor de continuïteit van de organisatie op de lange termijn.

Een minderheid van de zbo's (6 uit 39) ervaart dat aansturing door het departement hoofdzakelijk gebaseerd is op vastgelegde prestatie-indicatoren. Volgens een eveneens kleine minderheid (weer 6 uit 39) legt het departement gedetailleerd vast op welke manier en binnen welke randvoorwaarden taken uitgevoerd moeten worden. Het verschilt sterk tussen zbo's in hoeverre departement en organisatie een gedeelde visie op doel en uitvoering taken ontwikkelen: voor iets minder dan de helft van de zbo's is dit het geval. Respondenten zijn het er in sterke mate mee eens dat hun organisatie uitgebreid rapporteert aan het departement, zodat het departement precies kan nagaan wat er is gedaan (28 uit 39). Volgens een grote meerderheid van de respondenten worden informele contacten met het departement daarbij *niet* vermeden (weer 28 uit 39).

## Verantwoording

Uit de responses van zbo's blijkt dat een merendeel van de organisaties meerdere keren per jaar of zelfs iedere maand (28 uit 39) informatie versterkt aan het departement middels periodieke rapporten (zie Tabel 2). Volgens respondenten vinden formele evaluaties jaarlijks of meerjaarlijks plaats (30 uit 39). Externe audits vinden in de regel één keer per jaar (14 uit 39) of minder dan één keer per jaar (15 uit 39) plaats: bij 6 van betreffende zbo's is er nooit sprake van externe audits. Ongeveer twee derde van de zbo's (25 van de 39) informeert meerdere keren per jaar of vaker het departement door middel van een memo of brief na een formele vraag. Informeel contact is voor een groot deel van de organisaties een veelgebruikte wijze om het departement met informatie te verstrekken. Volgens 20 van de 39 respondenten informeert hun organisatie wekelijks of zelfs dagelijks het departement door middel van informeel contact.

**Tabel 2 - Informatieverstrekking van zbo's aan het departement**

	Periodieke rapporten	Formele evaluatie	Externe audit	Memo/brief na formele vraag	Informeel contact
Nooit	2	0	6	3	0
Minder dan één keer per jaar	2	25	9	6	2
Ongeveer één keer per jaar	6	5	14	3	0
Meerdere keren per jaar	27	5	3	20	9
Iedere maand	1	0	0	4	5
Iedere week	0	0	0	1	16
Iedere dag	0	0	0	0	4
Weet ik niet / n.v.t.	0	3	6	1	2

Bijna alle zbo's bespreken zaken als (ontwerp)begrotingen (36 uit 38) en jaarverslagen of jaarrekeningen (35 uit 38) op een vast moment met het departement. Ook het strategisch plan of het jaarplan wordt bij veel zbo's (28 uit 38) op een vast moment met het departement besproken. Volgens de respondenten is voor andere onderwerpen vaak onderling contact op verzoek van het departement of op eigen initiatief van de organisatie. Onderwerpen als de uitvoering van taken (21 uit 38), problemen in de uitvoering (30 uit 38) of klachten, beroep of bezwaar (20 uit 38), worden bijvoorbeeld vaak op eigen initiatief van de organisatie met het departement besproken (zie Tabel 3).

**Tabel 3 - Gespreksonderwerpen in de verantwoordingsrelatie tussen zbo en departement**

	Begroting	Bedrijfsvoerings- aangelegenheden	Jaarverslagen jaarrekening	Strategisch plan, jaarplan e.d.	Uitvoering van taken	Problemen in de uitvoering	Klachten, beroep of bezwaar
Ja, en op een vast moment	36	21	35	28	19	17	7
Ja, en soms op aanvraag van het departement	6	6	2	9	19	20	18
Ja, en soms op eigen initiatief organisatie	6	6	4	12	21	30	20
Niet	2	2	1	3	4	0	12
Anders of niet van toepassing	0	0	0	0	1	0	2

Indien Kamerleden vragen hebben rondom het optreden van een zbo, dan stellen zij die vragen volgens de respondenten met name via de verantwoordelijk minister of staatssecretaris. Volgens 25 van de 38 respondenten stelt de Kamer één keer per jaar of vaker vragen met betrekking tot hun organisatie aan de minister of staatssecretaris. Het komt zelden voor dat leden van de Staten-Generaal hun vragen richten aan een vertegenwoordiging van de organisatie in de Kamer, bijvoorbeeld via een technische briefing of dat zij rechtstreeks contact opnemen met de organisatie om hun vragen te stellen. Voor beide opties geeft meer dan de helft (respectievelijk 23 en 24 uit 38) van de respondenten aan dat dit nooit plaatsvindt.

### **Zelfstandigheid**

Zbo's ervaren een grote mate van structurele autonomie. Alle respondenten (39 uit 39) geven aan dat hun organisatie geheel zelfstandig of met input van het departement de interne organisatie bestendig in kan richten. Een meerderheid van de zbo's heeft een geheel of grotendeels zelfstandige rol met betrekking tot het toezicht houden op de continuïteit van de organisatie op de langere termijn (28 uit 38) en bij het opstellen van een langetermijnvisie omtrent de organisatie (34 uit 39). De mate van structurele autonomie is echter niet voor alle zbo's hetzelfde. Publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden ervaren minder structurele autonomie dan publiekrechtelijke zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid ( $p = 0,04$ ) en privaatrechtelijke zbo's ( $p = 0,01$ ). Daarnaast ervaren zbo's met een primaire taak gericht op toezicht meer structurele autonomie dan zbo's met een primaire taak gericht op dienstverlening ( $p = 0,03$ ). Ook zbo's gericht op onderzoek, evaluatie of advisering ervaren meer autonomie, hoewel dit laatste verschil statistisch wel minder significant is ( $p = 0,06$ ). Statistisch significante verschillen op basis van uiteenlopende primaire



taken vallen niet weg wanneer er gecontroleerd wordt voor uiteenlopende rechtsvormen, en vice versa.

De beleidsautonomie van zbo's is substantieel. Zbo's kunnen in grote mate zelfstandig opereren bij het definiëren van de kwaliteit van de taakuitvoering (32 uit 38) en het toezicht houden op de kwaliteit van de taakuitvoering (28 uit 38) en het vinden van aansluiting bij maatschappelijke veld (34 uit 38). Ook op andere punten, zoals het opstellen van beleidsregels, het opstellen van prestatie-indicatoren en aansluiting vinden bij de beleidswereld, hebben zbo's een grote mate van beleidsautonomie of vervullen ze deze rol zelfstandig, maar met input van het departement. Ook bestaat er voor zbo's een statistisch significante correlatie tussen structurele autonomie en beleidsautonomie ( $p = 0,00$ ).

Zbo's zijn zeer autonoom op het gebied van HRM-beleid. Een overgrote meerderheid van de zbo's is zelfstandig in het aantrekken van medewerkers (35 uit 39), de inschaling van functies (34 uit 38), de wijze waarop het personeel beoordeeld wordt (36 uit 38), het bevorderen van medewerkers (36 uit 38) en het schorsen of ontslaan van medewerkers (35 uit 38).

Over het algemeen kennen zbo's een zekere mate van financiële autonomie, maar bij een aantal beslissingen is goedkeuring van het departement vaak een vereiste. De financiële autonomie is met name groot bij het schuiven in begrotingsposten tussen personeels-/operationele kosten en investeringen (23 van de 38 kan dit zonder toestemming doen). Bij andere beslissingen is het meestal zo dat het departement goedkeuring moet geven, of de beslissing is voor het grootste deel van de respondenten niet van toepassing. Het viel op dat een groot deel van de respondenten niet wist in welke mate hun organisatie beslissingen rondom financiële zaken autonoom kon nemen of aangaf dat deze zaken niet van toepassing waren voor de eigen organisatie.

### ***Financiën en interne governance***

Het grootste deel van de zbo's die de vragenlijst beantwoordde kent een jaarlijkse begroting (25 uit 46). Daarnaast worden 15 van de 46 de zbo's in onze sample gefinancierd middels een meerjarenbegroting. De helft van de zbo's in onze steekproef is voor een deel tarief-gefinancierd en hanteert tarieven, die betaald worden door gebruikers. Inkomsten vanuit andere publieke instellingen zijn voor 10 van de zbo's een inkomstenbron. 7 zbo's rapporteren overige inkomstenbronnen.

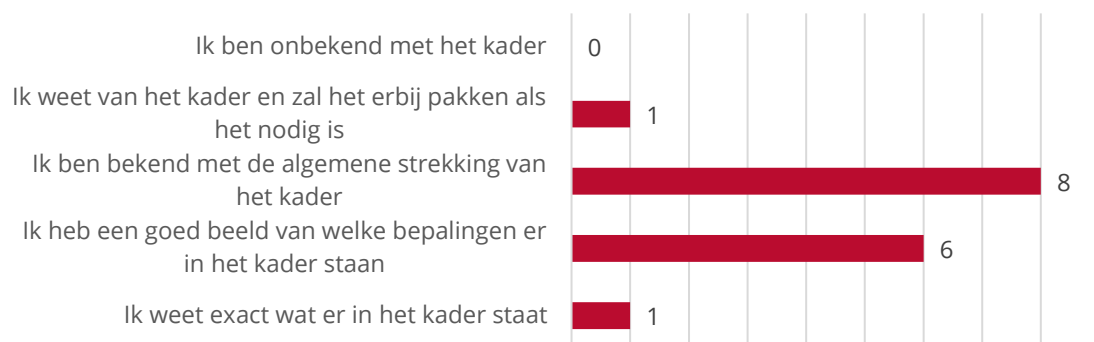
Sinds de 'Circulaire governance' geldt er een beperking op de instelling van een Raad van Toezicht bij zbo's. Toch komt de Raad van Toezicht nu nog voor bij 14 zbo's uit de steekproef ( $N = 38$ ). Ongeveer 13 zbo's kennen een Audit Committee. Gremia als een cliënten- of gebruikersraad (17 keer) of een adviesraad van externe deskundigen (23 keer), komen voor bij een groot gedeelte van deze zbo's. Precies de helft van de zbo's (19) die de vragenlijst volledig hebben ingevuld heeft een vorm van formeel overleg met maatschappelijke partijen. Een onafhankelijk klachtenmeldpunt of ombudsfunctie bestaat bij 9 van de zbo's.

## / 3 Agentschappen

### 3.1 Deel A: Kaders

Respondenten geven aan over het algemeen bekend te zijn met de inhoud van het kader. Een belangrijk deel van de respondenten geeft aan exact te weten wat er in het kader staat (1 uit 16) of heeft een goed beeld van de verschillende bepalingen (6 uit 16). De helft van de respondenten (8) geeft aan bekend te zijn met de algemene strekking van het kader. Geen van de respondenten is onbekend met de Regeling agentschappen (zie Figuur 6).

Figuur 5 Bekendheid met de Regeling agentschappen

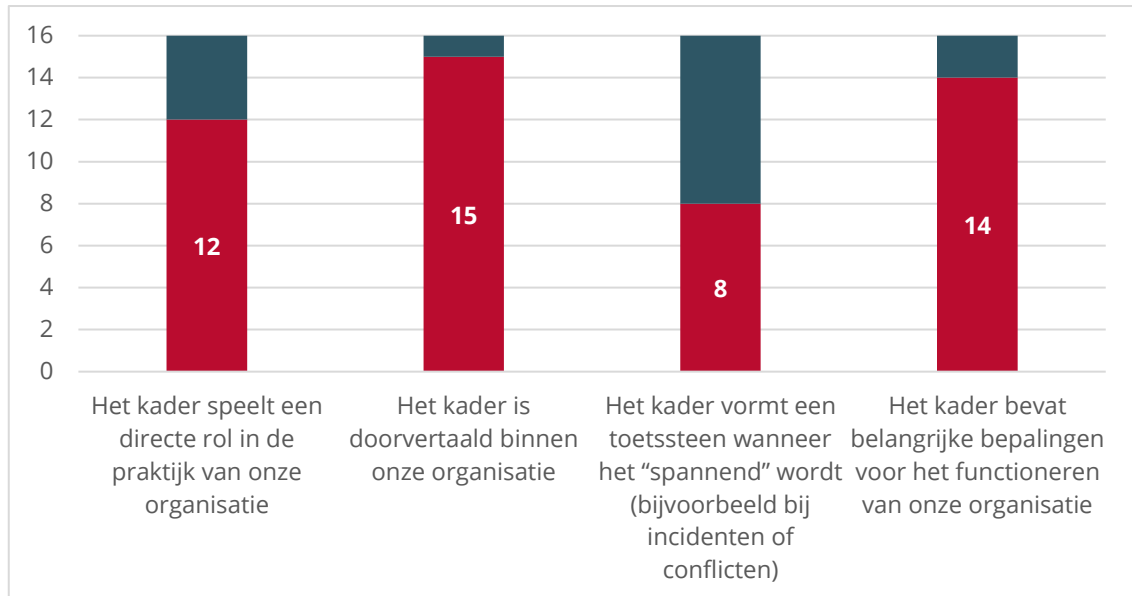


N=16.

Noot: deze grafiek weergeeft de antwoorden van de respondenten op de vraag 'In welke mate bent u bekend met de inhoud van de Regeling agentschappen?'. Bij deze vraag kozen de respondenten uit één van bovenstaande opties.

We vroegen respondenten vervolgens wat het belang van de Regeling binnen de organisatie was. De Regeling speelt voor de meeste agentschappen een belangrijke rol (zie Figuur 7): driekwart (12) van de respondenten geeft aan dat het kader een directe rol speelt in de praktijk van de organisatie. 15 van de 16 respondenten geeft aan dat het kader is doorvertaald binnen de organisatie, en volgens 14 bevat het kader belangrijke bepalingen voor het functioneren van de eigen organisatie. Volgens de helft (8) van de respondenten is het kader een belangrijke "toetssteen" op momenten van conflict of spanning.

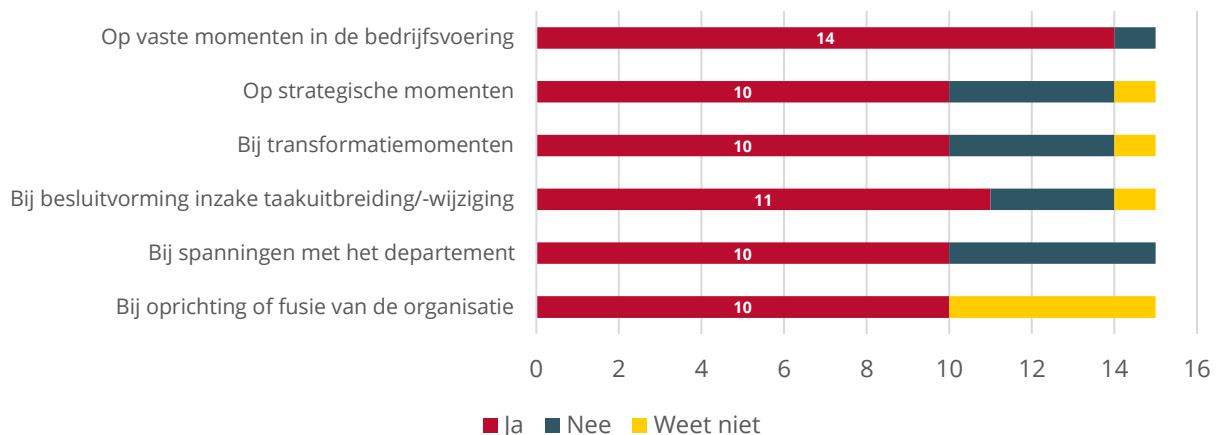
**Figuur 6 Belang van de Regeling agentschappen volgens agentschappen**



*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde. N = 16.*

Vervolgens vroegen we op welke momenten de Regeling een rol speelt. In de ervaring van de respondenten speelt de Regeling met name een rol op vaste momenten in de bedrijfsvoering: 14 van de 15 respondenten onderschrijven dit (zie Figuur 8). Ook geeft een ruime meerderheid aan dat het kader een rol speelt bij oprichting of fusie van de organisatie, bij spanningen met het departement, bij besluitvorming inzake het takenpakket, bij transformatiemomenten (bijv. een andere directeur/voorzitter) en op strategische momenten (bijv. opstellen van het werkprogramma).

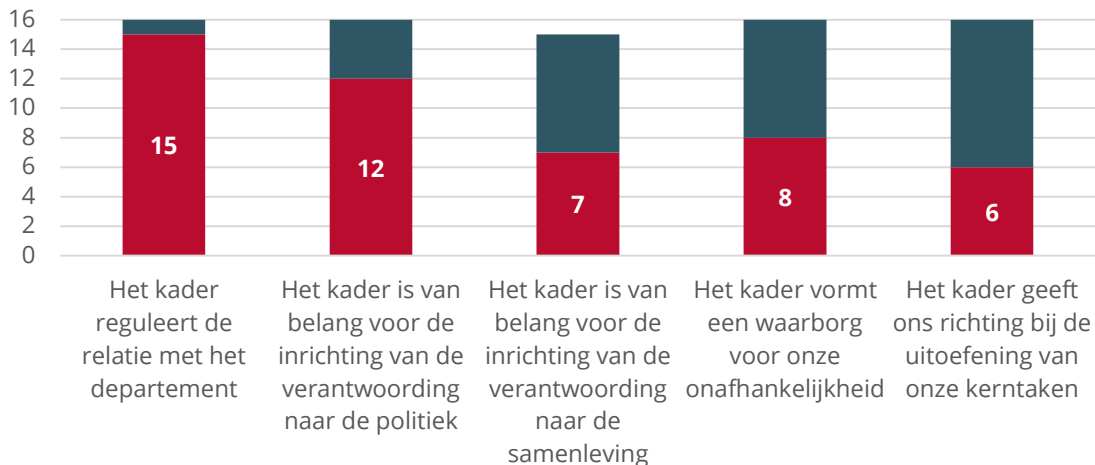
**Figuur 7 Welke rol speelt de Regeling agentschappen?**



Daarna vroegen we welke rol de Regeling speelt in de relatie met het kerndepartement. Volgens de respondenten is het kader met name van belang voor het reguleren van de relatie met het departement (15 uit 16) en het inrichten van verantwoording naar de politiek (12 uit 16). De Regeling agentschappen vormt voor de helft van de respondenten een waarborg voor de onafhankelijkheid

van de organisatie. Een minderheid is het eens met de stellingen “Het kader is van belang voor de inrichting van de verantwoording naar de samenleving” (7 uit 16) en “Het kader geeft ons richting bij de uitoefening van onze kerntaken” (6 uit 16). Figuur 9 geeft deze resultaten grafisch weer.

**Figuur 8 Functioneren van de Regeling agentschappen**



*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde. N = 16.*

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat in hun ervaring het departement de Regeling belangrijk vindt (12 uit 16) en dat hun tegenspelers bij het departement goed op de hoogte zijn van de inhoud van het kader (10 uit 16). Vier van de zestien respondenten die deze laatste vraag beantwoordden gaven aan dat zij het oneens zijn met de stelling dat het departement goed op de hoogte is van de inhoud van het kader.

## 3.2 Deel B: Organisatievragen

De vragenlijst bevatte items over een aantal kernpunten van het functioneren van organisaties: sturing, verantwoording, zelfstandigheid, financiën en interne governance. We bespreken kort de belangrijkste resultaten.

### **Sturing**

De Regeling beoogt dat agentschappen werken volgens het driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer<sup>1</sup>. Alle respondenten geven aan dat de relatie tussen hun organisatie en het departement ingericht is volgens dit driehoeksmodel. Om precies te zijn antwoorden van de 16 respondenten er 13 “ja”, 2 antwoorden “grotendeels” en 1 antwoordt “enigszins”.

Over de rol van de eigenaar binnen het driehoeksmodel stelt een meerderheid van de respondenten dat de eigenaar goed zicht heeft op de noden voor de lange termijn (11 uit 16) en van alle

<sup>1</sup> [wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 \(overheid.nl\)](http://wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 (overheid.nl))

betrokkenen de meeste verantwoordelijkheid draagt voor het inrichten en onderhouden van het driehoeksmodel (12 uit 16).

In de praktijk kan de aansturing van een agentschap door een departement verschillend ingevuld worden. Zit het departement dicht op de details of meer op afstand? Welke prestatie-eisen stelt het departement? In welke vormen wordt er verantwoording afgelegd? Het merendeel van de respondenten geeft aan dat hun organisatie in uitgebreid rapporteert aan het departement, zodat die precies na kan gaan wat er is gedaan (11 uit 16). Dat de aansturing van de organisatie hoofdzakelijk gebaseerd is op vastgelegde prestatie-indicatoren, is het geval bij een minderheid van de agentschappen, namelijk bij 6 uit de steekproef van 16. Slechts volgens één respondent legt het departement gedetailleerd vast op welke manier en binnen welke randvoorwaarden taken uitgevoerd moeten worden. Negen van de vijftien respondenten geeft aan dat het departement en de organisatie samen een gedeelde visie ontwikkelen op doel en uitvoering van de taken. Ten slotte komen informele contacten tussen departement en agentschap voor bij de meeste organisaties uit de steekproef: niemand is het eens met de stelling dat informele contacten vermeden worden met het verantwoordelijke departement en slechts één respondent beantwoordt de stelling met de neutrale optie.

## Verantwoording

Hoe agentschappen informatie verstrekken aan het departement, is terug te lezen in Tabel 4. Alle agentschappen rapporteren meerdere keren per jaar via periodieke rapporten aan het departement, waarbij sommige agentschappen iedere maand informatie verstrekken door middel van een periodiek rapport. Formele evaluaties vinden in de regel één keer per jaar of minder dan één keer per jaar plaats – dit is het geval bij 12 van de 16 agentschappen. Een externe audit vindt minimaal jaarlijks plaats bij 13 van de 16 agentschappen. Reacties op formele vragen worden regelmatig gegeven: bij 15 uit 16 agentschappen vindt dit meerdere keren per jaar of vaker plaats. Informeel contact tussen departement en agentschap vindt bij sommige organisaties iedere dag plaats (6 uit 16) of anders iedere week of maand (6 uit 16).

**Tabel 4 - Informatieverstrekking van agentschappen aan het departement**

	Periodieke rapporten	Formele evaluatie	Externe audit	Memo/brief na formele vraag	Informeel contact
Nooit	0	1	0	0	0
Minder dan één keer per jaar	0	8	3	1	0
Ongeveer één keer per jaar	0	4	9	0	0
Meerdere keren per jaar	13	2	4	12	3
Iedere maand	3	0	0	1	2
Iedere week	0	0	0	2	4
Iedere dag	0	0	0	0	6
Weet ik niet / n.v.t.	0	1	0	0	1

Verantwoording richting het departement wordt niet alleen schriftelijk afgelegd, maar ook mondeling (zie Tabel 5). Zo geven alle 15 respondenten die deze vragen beantwoordden aan op een vast

moment met het departement te spreken over de begroting en het jaarverslag en de jaarrekening. Voor een meerderheid geldt dat ook voor het bespreken van een strategisch plan of jaarplan (12 uit 15) en de bedrijfsvoering in het algemeen (10 uit 15). Andere zaken, zoals de uitvoering van taken, signalen van risico's of problemen in de uitvoering en eventuele klachten, beroepen of bezwaren worden ook met het departement besproken, maar minder vaak op vaste momenten (zie Tabel 5).

**Tabel 5 - Gespreksonderwerpen in de verantwoordingsrelatie tussen agentschap en departement**

	Begroting	Bedrijfsvoerings-aangelegenheden	Jaarverslag en jaarrekening	Strategisch plan, jaarplan e.d.	Uitvoering van taken	Problemen in de uitvoering	Klachten, beroep of bezwaar
Ja, en op een vast moment	15	10	15	12	7	5	2
Ja, en soms op aanvraag van het departement	1	2	1	3	8	8	10
Ja, en soms op eigen initiatief organisatie	2	3	1	3	6	10	10
Niet	0	0	0	0	0	0	0
Anders of niet van toepassing	0	0	0	0	0	0	1

*Noot: per categorie meerdere antwoorden mogelijk.*

Agentschappen kunnen te maken krijgen met vragen vanuit leden van de Staten-Generaal. In de meeste gevallen verloopt dit via de verantwoordelijke minister of staatssecretaris: voor 12 van de 16 respondenten gebeurt het één keer per jaar of vaker dat Kamerleden vragen over hun organisatie aan de bewindspersoon stellen. In sommige gevallen stellen leden van de Staten-Generaal hun vragen ook aan een vertegenwoordiging van de organisatie, bijvoorbeeld in een technische briefing. Voor 9 respondenten komt dit echter nooit of minder dan één keer per jaar voor. Slechts bij 4 van de agentschappen komt het voor dat Kamerleden direct contact opnemen met de organisatie om vragen te stellen, maar dan uitsluitend minder dan één keer per jaar. 7 van de 16 respondenten zegt dat het nooit voorkomt dat Kamerleden via (sociale) media vragen stellen over hun organisatie, nog een zes respondenten geven het aan niet te weten (of niet van toepassing).

### **Zelfstandigheid**

Agentschappen kennen enige mate van structurele autonomie, maar nemen beslissingen omtrent de langetermijnvisie op de organisatie of de continuïteit of bestendigheid van de organisatie vaak in gezamenlijkheid met het departement. De structurele autonomie van agentschappen is dan ook bijvoorbeeld significant lager dan bij zbo's, die verder op afstand zijn geplaatst van het departement.<sup>2</sup>

Vier van de 15 agentschappen is geheel zelfstandig bij het opstellen van een langetermijnvisie omtrent de organisatie, terwijl in de overige gevallen het departement hier input op geeft (7 keer) of hier in gezamenlijkheid met het agentschap beslissingen over neemt (4 keer). Slechts in een enkel geval is een agentschap geheel zelfstandig in het toezicht op de continuïteit van de organisatie op de

<sup>2</sup> Op basis van een onafhankelijke t-toets voor steekproefgemiddelden:  $t(51) = 2,759$ ,  $p = 0,008$ .

lange termijn. Agentschappen zijn vaker zelfstandig in de rol om de interne organisatie bestending in te richten – dit doen 8 van de organisaties in onze steekproef geheel zelfstandig.

De beleidsautonomie van agentschappen is eveneens significant beperkter dan in het geval van zbo's.<sup>3</sup> Bij 11 van de 16 agentschappen heeft het departement bijvoorbeeld enige rol bij het definiëren van de kwaliteit van de taakuitvoering en bij 14 van de 15 antwoordende organisaties heeft het departement enige rol bij het toezicht houden op de kwaliteit van de taakuitvoering. Een minderheid van de respondenten geeft aan dat hun organisatie geheel zelfstandig is om prestatie-indicatoren of beleidsregels op te kunnen stellen (respectievelijk 4 uit 16 en 3 uit 15) en om aansluiting te vinden bij de beleidswereld of het maatschappelijk veld (respectievelijk 2 en 3 uit 16).

Agentschappen kennen een zekere mate van SHRM-autonomie, ook al is deze significant minder dan bij zbo's.<sup>4</sup> Voor het aantrekken van medewerkers (14 uit 15), de inschaling van functies (11 uit 14), het schorsen of ontslaan van individuele medewerkers (13 uit 15) geldt dat agentschappen zonder voorafgaande toestemming van het departement dit meestal kunnen voor het volledige personeel of het merendeel van het personeel. Voor de wijze van beoordeling van personeel of de bevordering van personeel geldt dat alle agentschappen uit het enquêteonderzoek dit in elk geval voor het merendeel van hun personeel zelfstandig kunnen beslissen.

De financiële autonomie voor agentschappen is begrensd: bij beslissingen over belangrijke financiële zaken hebben agentschappen vaak toestemming nodig van het departement, of kunnen die helemaal niet zelf maken. Dit is bijvoorbeeld sterk het geval bij het aangaan van leningen ten behoeve van investeringen (geen van de 16 respondenten kon dit zonder toestemming), het vaststellen van tarieven voor diensten of producten (idem), schuiven tussen begrotingsposten voor personeels-/operationele kosten en investeringen (slechts 3 van de 16 kon dit zonder toestemming) en schuiven in begrotingen tussen verschillende jaren (slechts 2 van de 16 kon dit zonder toestemming). Opnieuw is het beeld bij agentschappen significant anders dan bij zbo's: agentschappen hebben een mindere mate van financiële autonomie dan zbo's.<sup>5</sup>

### ***Financiën en interne governance***

Voor hun financiële huishouding zijn agentschappen met name afhankelijk van tarieven betaald door gebruikers (11 uit 16) en een jaarlijkse begroting, vastgesteld door de regering (9 uit 16). Een kleiner gedeelte van de agentschappen haalt haar inkomsten vanuit andere publieke instellingen (7 uit 16) of een meerjarenbegroting (4 uit 16).

Hoe zit het tenslotte met de interne checks en balances bij agentschappen? Uit de resultaten blijkt dat bij 4 van de 16 agentschappen die deelnamen aan de vragenlijst een Raad van Toezicht is ingesteld. De vorm van een Audit Committee komt eveneens bij 4 van de 16 agentschappen voor. Een cliënten- of gebruikersraad is ingesteld bij 7 van de agentschappen uit de steekproef en een even groot aantal heeft een adviserende raad, bestaande uit deskundigen. Zes van de 16 agentschappen kennen een formeel overleg met maatschappelijke partijen. Bij 4 van de 16 agentschappen bestaat er een onafhankelijk klachtenmeldpunt of ombudsfunctie.

---

<sup>3</sup> t (52) = 2,257, p=0,028.

<sup>4</sup> t (21,393) = 2,537, p=0,019.

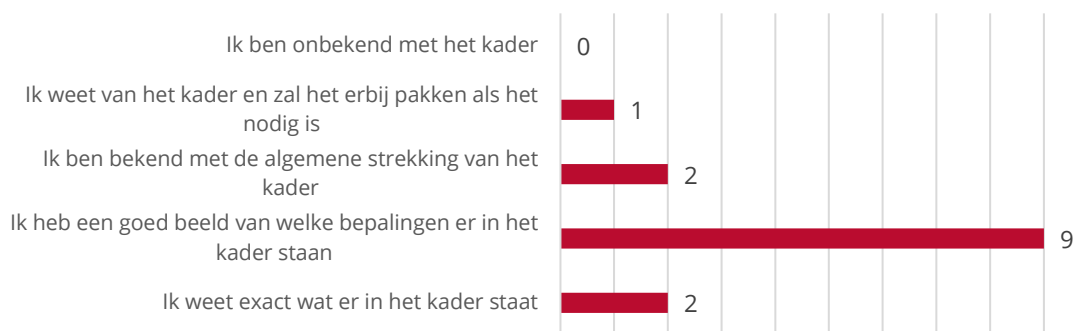
<sup>5</sup> t (51) = 2,391, p=0,021.

## / 4 Adviescolleges

### 4.1 Deel A: Kaders

De Kaderwet adviescolleges is geen onbekende onder de veertien adviescolleges die deelnamen aan de vragenlijst. Van de veertien respondenten gaven er 9 aan een goed beeld te hebben welke bepalingen er in het kader staan. Een tweetal respondenten weet exact wat er in het kader staat en een even groot aantal is bekend met de algemene strekking van de Kaderwet adviescolleges. Niemand is onbekend met het kader (zie Figuur 10).

**Figuur 9 Bekendheid met de Kaderwet adviescolleges**



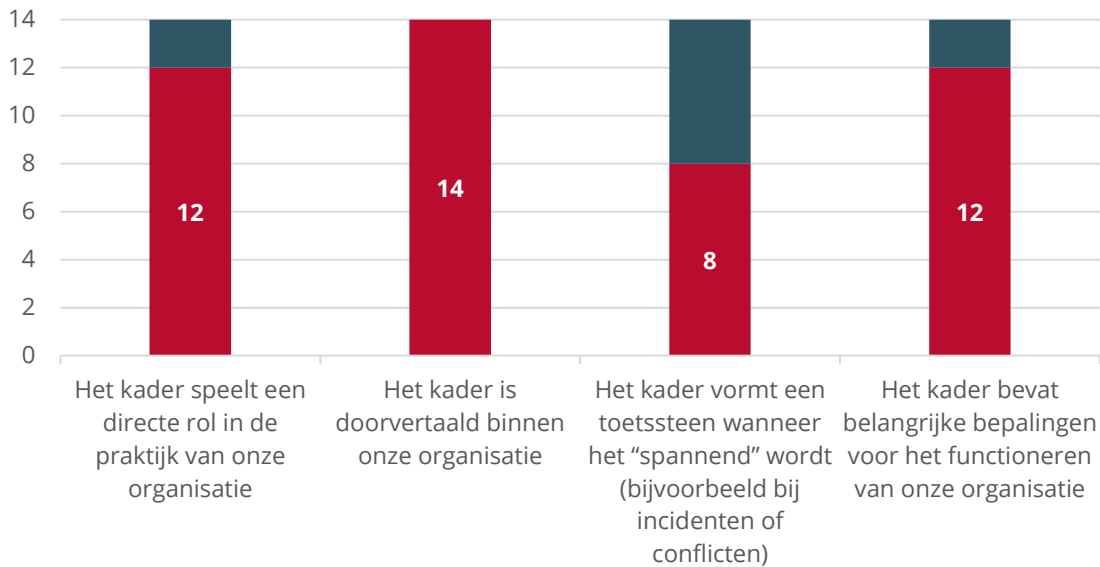
N=14.

*Noot: deze grafiek weergeeft de antwoorden van de respondenten op de vraag 'In welke mate bent u bekend met de inhoud van de Kaderwet adviescolleges?'. Bij deze vraag kozen de respondenten uit één van bovenstaande opties.*

Dat de Kaderwet adviescolleges volgens de respondenten van belang is voor adviescolleges, blijkt uit Figuur 11. Dertien van de 14 respondenten waren het eens, helemaal eens of enigszins eens met de stelling dat het kader een directe rol speelt in de praktijk. De stelling dat het kader is doorvertaald binnen de organisatie krijgt unanieme steun. Een meerderheid van de respondenten beaamt dat het kader een toetssteen vormt op momenten dat het "spannend" wordt en dat het kader belangrijke bepalingen bevat voor het functioneren van de organisatie.



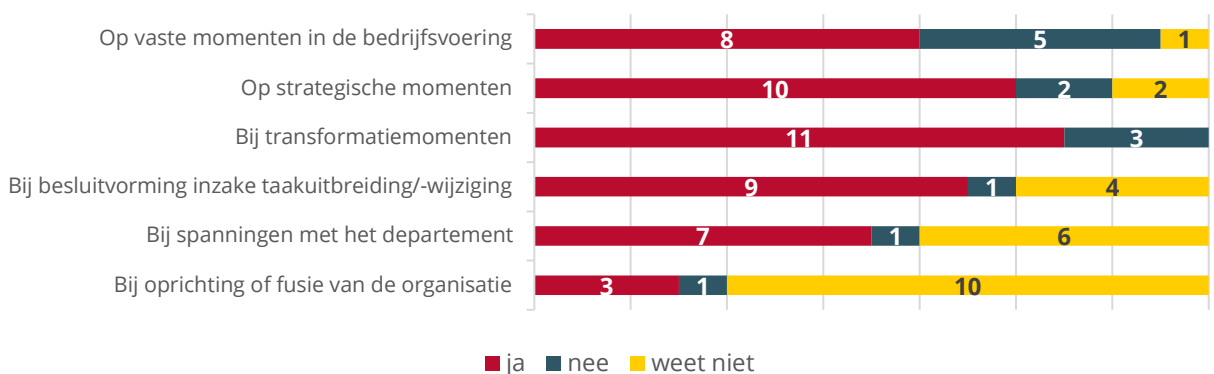
**Figuur 10 Belang van de Kaderwet adviescolleges volgens adviescolleges**



*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde. N = 14.*

De Kaderwet adviescolleges speelt met name een rol bij transformatiemomenten (11 uit 14), strategische momenten (10 uit 14) en momenten van besluitvorming over taakuitbreiding of -wijziging (9 uit 14). Op vaste momenten in de bedrijfsvoering of bij spanningen met het departement is de Kaderwet adviescolleges volgens een meerderheid van de respondenten ook belangrijk. Figuur 12 brengt dit in beeld.

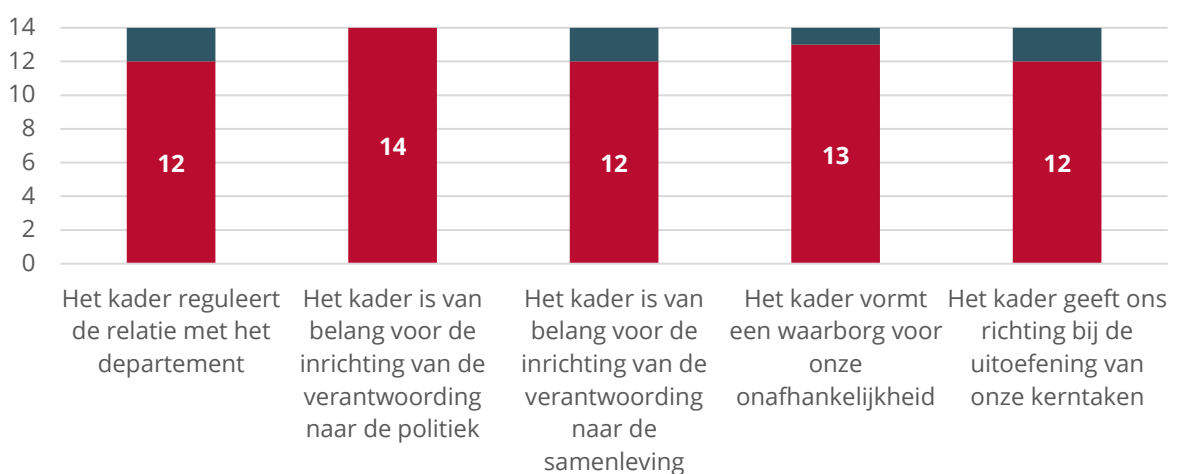
**Figuur 11 Wanneer speelt de Kaderwet adviescolleges een rol?**



Zoals uit Figuur 13 blijkt, is de Kaderwet adviescolleges volgens alle veertien respondenten belangrijk voor de inrichting van de politieke verantwoording. Volgens 13 van de 14 vormt het kader een waarborg voor de onafhankelijkheid van de organisatie. De overige stellingen worden telkens ondersteund door twaalf van de veertien respondenten. Zij zijn het er mee eens dat het kader de relatie met het departement reguleert, van belang is voor de inrichting van verantwoording naar de samenleving en richtinggevend is bij de uitoefening van kerntaken van de organisatie.

Voor de adviescolleges en -commissies die buiten de Kaderwet adviescolleges vallen (N=24), geldt dat 20 aangeven dat het goed verklaarbaar is waarom de organisatie is uitgezonderd van de Kaderwet. Volgens 11 van de respondenten is het een voordeel dat hun organisatie buiten de kaders valt. Iets minder, 5 respondenten, vinden juist dat dit weleens problemen oplevert. Precies een kwart van de respondenten (6) onderschrijft de stelling dat voor de organisatie geen verschil maakt dat zij niet onder de Kaderwet adviescolleges valt.

**Figuur 12 Functioneren van Kaderwet adviescolleges**



*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft voor elk van de stellingen het absolute aantal respondent dat enigszins mee eens, mee eens of helemaal mee eens antwoorde. N = 14.*

## 4.2 Deel B: Organisatievragen

De vragenlijst bevatte items over een aantal kernpunten van het functioneren van organisaties: sturing, verantwoording, zelfstandigheid, financiën en interne governance. We bespreken kort de belangrijkste resultaten.

### **Sturing**

Het driehoeksmodel van samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is onder adviescolleges duidelijk minder bekend dan bij agentschappen of zbo's.<sup>6</sup> Twee van de veertien respondenten zegt dat het driehoeksmodel wordt toegepast in de relatie tussen departement en organisatie. Voor twee andere respondenten is er "enigszins" sprake van toepassing van het driehoeksmodel, vijf respondenten zeggen dat het driehoeksmodel niet wordt toegepast en vijf respondenten antwoorden "weet ik niet / niet van toepassing".

<sup>6</sup>  $F(2, 59) = 10,445, p < 0,001$ . Een Tukey's HSD post-hoc test laat zien dat adviescolleges significant minder vaak het driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer hanteren in vergelijking met zbo's ( $p < 0,001$ ) en agentschappen ( $p < 0,001$ ).

Hoe zit het verder met de sturingsrelaties tussen adviescolleges en hun verantwoordelijke departementen? Respondenten ervaren nauwelijks dat de aansturing is gebaseerd op vastgelegde prestatie-indicatoren – slechts één respondent ervaart dit. Ook is een grote meerderheid van 11 van de respondenten het oneens met de stelling “Het departement legt gedetailleerd vast op welke manier en binnen welke randvoorwaarden taken uitgevoerd moeten worden”. Informele contacten worden volgens 10 van de 14 respondenten niet vermeden in de relatie met het verantwoordelijke departement. Voor andere vormen van sturing wisselt het beeld sterk tussen organisaties. Bijna de helft van de respondenten (6) herkent dat departement en organisatie in gezamenlijkheid een gedeelde visie op doel en uitvoering van taken ontwikkelen. Volgens een minderheid van 5 van de respondenten wordt er uitgebreid gerapporteerd aan het departement, zodat deze precies na kan gaan wat er is gedaan.

### Verantwoording

Adviescolleges presenteren verantwoordingsinformatie doorgaans meerdere keren per jaar (9 van de 14) aan het departement via periodieke rapporten (zie Tabel 6). Formele evaluaties vinden ongeveer één keer per jaar of minder dan één keer per jaar plaats (respectievelijk 8 en 2 uit 13). Een meerderheid van de respondenten (7 uit 13) geeft aan dat hun organisatie nooit informatie versterkt aan het departement door middel van externe audits. Reacties op een formele vraag of informeel contact vinden in de regel meerdere keren per jaar of vaker plaats in de relatie tussen adviescollege en departement (respectievelijk 11 uit 14 en 13 uit 14).

**Tabel 6 - Informatieverstrekking van adviescolleges aan het departement**

	Periodieke rapporten	Formele evaluatie	Externe audit	Memo/brief na formele vraag	Informeel contact
Nooit	1	0	7	0	0
Minder dan één keer per jaar	0	8	1	2	0
Ongeveer één keer per jaar	3	2	1	1	1
Meerdere keren per jaar	9	0	0	10	6
Iedere maand	0	0	0	1	5
Iedere week	0	0	0	0	2
Iedere dag	0	0	0	0	0
Weet ik niet / n.v.t.	1	3	4	0	0

Tabel 7 geeft aan in welke mate en hoe er over verschillende onderwerpen wordt gesproken tussen adviescollege en departement. Het onderlinge contact tussen adviescollege en departement vindt voor sommige onderwerpen op vaste momenten plaats, maar even vaak of soms zelf vaker op eigen initiatief van de organisatie. Dit laatste geldt met name voor problemen in de uitvoering (9 uit 15) en het voornemen tot ongevraagd advies (9 uit 15).

Tabel 7 – Gespreksonderwerpen in de verantwoordingsrelatie tussen adviescollege en departement

	Begroting	Bedrijfsvoerings- aangelegenheden	Jaarverslag en jaarrekening	Strategisch plan, jaarplan e.d.	Uitvoering van taken	Problemen in de uitvoering	Klachten, beroep of bezwaar	Het voornemen tot ongevraagd advies
Ja, en op een vast moment	6	3	4	5	3	2	0	4
Ja, en soms op aanvraag van het departement	1	1	1	2	2	2	2	1
Ja, en soms op eigen initiatief organisatie	2	5	4	5	7	9	4	9
Niet	3	3	2	1	2	1	1	1
Anders of niet van toepassing	2	2	4	2	2	1	7	0

### Zelfstandigheid

Adviescolleges kennen gemiddeld gesproken minder structurele autonomie dan de overige organisatietypen. 6 van de 14 respondenten geeft aan dat hun organisatie een geheel zelfstandige rol heeft bij het besteding inrichten van de interne organisatie. Voor zowel het toezichthouden op de continuïteit van de organisatie op de lange termijn als het opstellen van een langetermijnvisie geldt dat 3 van de 14 adviescolleges een geheel zelfstandige rol kan vervullen.

Adviescolleges kennen enige mate van beleidsautonomie, al geldt wel dat op sommige aspecten het departement input kan leveren. Een meerderheid van de adviescolleges geeft aan geheel zelfstandig de kwaliteit van de taakuitvoering te definiëren (8 uit 14) en aansluiting met het maatschappelijk veld te zoeken (9 uit 14). Bij de helft van de adviescolleges heeft het departement enige input bij het toezicht houden op de kwaliteit van de taakuitvoering. In 9 van de 14 gevallen geldt dit ook voor het opstellen van werkprogramma. Aansluiting maken met de beleidswereld wordt door 10 van de adviescolleges met input van het departement gedaan. Het wisselt in welke mate adviescolleges zelfstandig zijn in het opstellen van prestatie-indicatoren, maar een groot deel van de respondenten (8 van de 14) geeft aan het antwoord op deze vraag niet te weten of de vraag niet van toepassing te vinden op de eigen organisatie.

De mate van SHRM-autonomie varieert sterk tussen adviescolleges onderling, maar deze is gemiddeld genomen significant lager dan bij bijvoorbeeld zbo's.<sup>7</sup> Zo blijkt uit de vragenlijst dat 5 van de 14 adviescolleges zonder voorafgaande toestemming van het departement medewerkers kan aantrekken, maar een even grote groep kan dit niet. Het beeld is enigszins vergelijkbaar voor de bevordering van individuele medewerkers en het schorsen of ontslaan van individuele leden. De helft van de adviescolleges kan niet zonder toestemming besluiten nemen over de inschaling van functies. Op het gebied van de beoordelingswijze van medewerkers hebben adviescolleges meer autonomie: 8 van de 14 adviescolleges kunnen hierover besluiten zonder voorafgaande toestemming voor al het personeel.

### Financiën en interne governance

<sup>7</sup> t (14,231) = 3,889, p=0,002.

Van de 14 adviescolleges worden er 9 gefinancierd door middel van een jaarlijkse begroting, vastgesteld door de regering. Drie adviescolleges kennen een. Overige inkomstenbronnen, zoals tarieven of inkomsten uit andere publieke instellingen, komen niet voor bij adviescolleges. Over de financiële autonomie van adviescolleges is het ingewikkeld uitspraken te doen: een groot deel van de respondenten geeft aan hier geen goed beeld van te hebben of vinden de vragen over financiële autonomie niet van toepassing op hun organisatie.

Qua interne governance kent geen van de adviescolleges een Raad van Toezicht of Audit Committee. De vorm van cliënten- of gebruikersraad komt ook niet voor bij adviescolleges. 5 respondenten geven aan dat hun organisatie een adviesraad kent, bestaande uit externe deskundigen of een formeel overleg met maatschappelijke partijen (2 uit 14). Eén adviescollege kent een onafhankelijk klachtenmeldpunt of ombudsfunctie.

## / 5 Planbureaus

### 5.1 Deel A: Kaders

De drie respondenten vanuit de planbureaus geven aan heel goed te weten wat er in de Aanwijzingen voor de planbureaus staat. Ook vinden zij de Aanwijzingen van groot belang: het kader speelt een directe rol in de praktijk van de planbureaus. Het kader is doorvertaald binnen de organisatie, vormt een toetssteen wanneer bij incidenten of conflicten en bevat belangrijke bepalingen voor het functioneren van de organisatie. Wat betreft de momenten waarop de Aanwijzingen een rol spelen worden strategische momenten (bijv. het vaststellen van het werkprogramma) en momenten van spanning met het departement unaniem genoemd. Ook wordt aangegeven dat de Aanwijzingen een waarborg vormen voor onafhankelijkheid en richting geven bij de uitoefening van de kerntaken van de planbureaus. Over de mate waarin het verantwoordelijke departement in de ervaring van de respondent belang hecht aan de Aanwijzingen en goed op de hoogte is van de inhoud zijn de antwoorden niet eenduidig.

### 5.2 Deel B: Organisatievragen

Géén van de drie planbureaus werkt volgens het driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

Het beeld uit de survey is dat er in de relatie tussen planbureau en departement geen sprake is van strikte rapportage en verantwoording. Er is geen sprake van aansturing hoofdzakelijk op basis van prestatie-indicatoren, er zijn geen gedetailleerde randvoorwaarden voor de taakuitvoering, en er wordt niet dermate uitvoerig gerapporteerd dat het departement precies kan nagaan wat er is gedaan.

Communicatie tussen de Staten-Generaal en de planbureaus verloopt zowel via de minister als via de directe lijn. Zo geven de respondenten aan meerdere keren per jaar vragen van Kamerleden te beantwoorden via een technische briefing. Hoe vaak de planbureaus een technische briefing verschilt. In 2019 liep dit uiteen van één keer tot maandelijks.

Op basis van een tiental vragen over structurele en beleidsautonomie komt het beeld naar voren van planbureaus als zeer zelfstandig opererende organisaties. Van elke rol waarnaar gevraagd wordt, van het bestendig inrichten van de organisatie tot het toezicht houden op de kwaliteit van de uitvoering, geven de respondenten aan dat hun organisatie deze zelf vervult. Voor het vervullen van sommige van deze rollen wordt wel input vanuit het departement meegenomen.

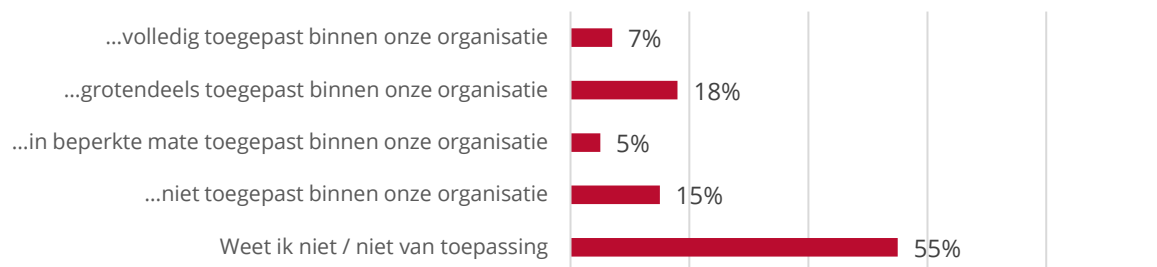
Ook op het gebied van personeelsbeleid zijn de planbureaus zeer zelfstandig. Planbureaus kunnen hun personeel zelf aantrekken, inschalen, beoordelen en bevorderen of ontslaan. Op financieel gebied zijn de planbureaus minder autonoom: ze kunnen niet lenen, en voor bijvoorbeeld het schuiven in begrotingen tussen verschillende jaren is toestemming nodig vanuit het departement.

## / 6 Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer en toezicht

Sinds 2013 kan het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en toezicht van toepassing zijn op alle Rijksorganisaties op afstand. Van alle organisaties die gereageerd hebben op de vragenlijst, geeft meer dan de helft aan dat zij niet kan zeggen of het Gemeenschappelijk normenkader van toepassing is op de eigen organisatie (de antwoordcategorie 'Weet ik niet / niet van toepassing').<sup>8</sup>

Van de *overige* respondenten geeft een kleine meerderheid aan dat het Gemeenschappelijk normenkader volledig (15 procent) of grotendeels (40 procent) wordt toegepast binnen de eigen organisatie. Bij ongeveer 11 procent van de ondervraagden wordt het Gemeenschappelijk normenkader in beperkte mate toegepast in de eigen organisatie. Zo'n 34 procent van de respondenten zegt dat het Gemeenschappelijk normenkader niet wordt toegepast binnen de organisatie (zie Figuur 14).

**Figuur 13 Het Gemeenschappelijk normenkader wordt...**



N=105.

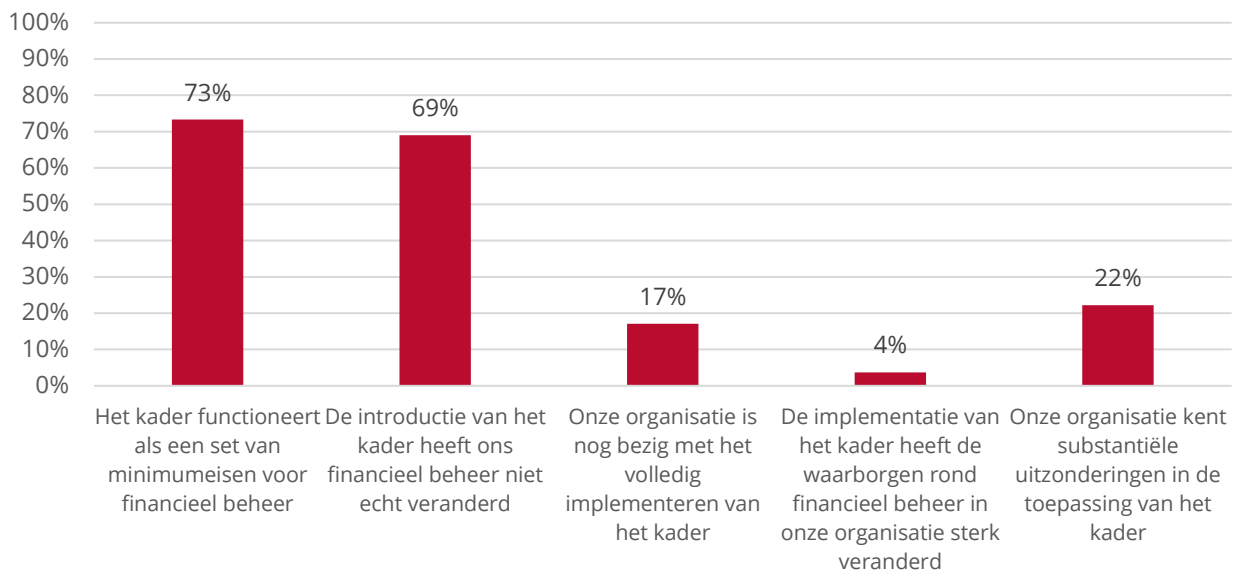
*Noot: deze grafiek weergeeft de antwoorden van de respondenten op de vraag 'Voor alle Rijksorganisaties op afstand kan sinds 2013 ook het 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht' worden toegepast. Is het kader toegepast binnen uw organisatie?'. Bij deze vraag kozen de respondenten uit één van bovenstaande opties.*

Indien het Gemeenschappelijk normenkader volledig of grotendeels is toegepast binnen de organisatie, dan functioneert deze volgens 73 procent van de respondenten als set van minimumeisen voor het financieel beheer (zie Figuur 15). Het Gemeenschappelijk normenkader heeft echter niet tot veranderingen in het financieel beheer van de verschillende organisaties geleid, zo oordeelt 69 procent van de respondenten. Slechts een enkele respondent oordeelt dat het Gemeenschappelijk normenkader het financieel beheer van de organisatie sterk veranderd heeft (4 procent). Weinig organisaties zijn nog bezig met het volledig implementeren van het

<sup>8</sup> Alleen bij de groep respondenten vanuit zbo's buiten de kaderwet was het percentage dat koos voor de antwoordoptie 'Weet ik niet/niet van toepassing' lager dan 50%. Dit is echter een kleine groep, en het verschil in antwoorden met bijvoorbeeld de groep zbo's binnen de kaderwet is niet statistisch significant:  $F(47) = 0,637$ ,  $p=0,162$ . Verder zijn er geen opvallende verschillen, ook niet tussen verschillende typen zbo's (publiekrechtelijk/privaatrechtelijk).

Gemeenschappelijke normenkader (17 procent). Substantiële uitzonderingen op het kader komen zelden voor (22 procent).

**Figuur 14** Ervaringen met het Gemeenschappelijk normenkader



N=30.

*Noot: respondenten kregen bovenstaande stellingen voorgelegd op een zevenpuntsschaal. De grafiek weergeeft het % enigszins mee eens, mee eens en helemaal mee eens voor elk van de stellingen.*



## / 7 Overkoepelende analyses zbo's en agentschappen

### 7.1 Zelfstandigheid

De kaders voor rijksorganisaties op afstand beogen een relatie vast te leggen tussen kerndepartement en taakorganisatie waarbij er voor de laatste een bepaalde mate van zelfstandigheid bewerkstelligd wordt. Welk kader op een organisatie van toepassing is, is echter niet de enige factor in de mate van zelfstandigheid die in de praktijk wordt ervaren.

Kijkend naar de mate van zelfstandigheid van zbo's (zowel binnen als buiten de kaderwet) en agentschappen zijn het taak (dienstverlening, toezicht of onderzoek/evaluatie/advies) en rechtsvorm (eigen rechtspersoonlijkheid of onderdeel Staat) die verschillen in zelfstandigheid verklaren<sup>9</sup>. Binnen deze groep ervaren organisaties met een toezichtstaak<sup>10</sup> en organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid<sup>11</sup> meer structurele autonomie. Organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid ervaren ook meer SHRM-autonomie<sup>12</sup>, maar opvallend genoeg juist minder financiële autonomie<sup>13</sup>. Op de schaal van beleidsautonomie zijn er geen statistisch significante verschillen geobserveerd. Voor de observaties binnen deze groep geldt dat er een correlatie bestaat tussen alle vier de vormen van autonomie onderling (zie onderstaande tabel). Meestal is dit een positieve correlatie. De correlatie tussen financiële autonomie en de drie andere vormen van autonomie is steeds negatief.

---

<sup>9</sup> Steeds in een regressiemodel met organisatietype (zbo, agentschap), taak (dienstverlening, toezicht, onderzoek/evaluatie/advies), rechtsvorm (eigen rechtspersoonlijkheid, onderdeel Staat der Nederlanden) en kader (binnen Kaderwet zbo's, buiten Kaderwet zbo's, binnen Regeling agentschappen) als onafhankelijke variabelen.

<sup>10</sup>  $t(57) = 2,595, p=0,012$

<sup>11</sup>  $t(57) = -2,201, p=0,032$

<sup>12</sup>  $t(56) = -3,64, p=0,001$

<sup>13</sup>  $t(54) = 2,804, p=0,007$

**Tabel 8. Correlaties tussen verschillende vormen van autonomie voor zbo's en agentschappen.**

	Structurele autonomie	Beleidsautonomie	SHRM-autonomie	Financiële autonomie
Structurele autonomie		0,541 t(60) = 5,974 p=0,000	0,383 t(60) = 3,503 p=0,001	-0,589 t(57) = -4,443 p=0,000
Beleidsautonomie	0,690 t(60) = 5,974 p=0,000		0,345 t(59) = 2,508 p=0,015	-0,426 t(58) = -2,663 p=0,010
SHRM-autonomie	0,444 t(60) = 3,503 p=0,001	0,280 t(59) = 2,508 p=0,015		-0,513 t(57) = -3,745 p=0,000
Financiële autonomie	-0,437 t(57) = -4,443 p=0,000	-0,256 t(58) = -2,663 p=0,010	-0,385 t(57) = -3,745 p=0,000	

## 7.2 Governance

Kijkend naar zbo's (binnen en buiten de Kaderwet) en agentschappen zijn er verschillen in de manier waarop de sturingsrelatie vanuit het departement wordt ingericht op basis van taaktype. Binnen de sturingsrelatie kunnen bepaalde zaken van tevoren vastgelegd worden, namelijk prestatie-indicatoren en randvoorwaarden voor taakuitvoering. De meeste zbo's en agentschappen geven aan dat de sturingsrelatie met het departement niet hoofdzakelijk gebaseerd is op prestatie-indicatoren, en dat het departement niet op gedetailleerde wijze randvoorwaarden vaststelt<sup>14</sup>. Er zijn echter wel verschillen. Zbo's en agentschappen met een dienstverleningstaak ervaren gemiddeld een grotere rol van vastgelegde prestatie-indicatoren in de sturingsrelatie dan zbo's en agentschappen met toezichtstaak<sup>15</sup> of met een onderzoeks-, evaluatie- of adviestaak<sup>16</sup>. Ook lijken organisaties met een dienstverleningstaak gemiddeld in grotere mate gedetailleerde randvoorwaarden voor uitvoering te ervaren, maar deze verschillen zijn niet statistisch significant.

## 7.3 Politieke verantwoording

Zbo's en agentschappen kunnen zich op verschillende manieren verantwoorden richting de Staten-Generaal. Leden van de Staten-Generaal kunnen vragen stellen aan de eerst verantwoordelijke minister (hierna: de minister) of direct aan de organisatie via technische briefings of contact uit eigen initiatief. Ook zouden leden vragen kunnen stellen over een organisatie via de sociale media<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zie deel B van de hoofdstukken "Zbo's" en "Agentschappen" in deze bijlage

<sup>15</sup> t(57) = -2,772; p=0,008. In een regressiemodel met organisatietype (zbo, agentschap), taak (dienstverlening, toezicht, onderzoek/evaluatie/advies), rechtsvorm (eigen rechtspersoonlijkheid, onderdeel Staat der Nederlanden) en kader (binnen Kaderwet zbo's, buiten Kaderwet zbo's, binnen Regeling agentschappen) als onafhankelijke variabelen.

<sup>16</sup> t(57) = -2,816; p=0,007. Het verschil tussen zbo's en agentschappen met een dienstverleningstaak enerzijds en zbo's en agentschappen met een andersoortige taak op de vijfpuntenschaal van "helemaal mee oneens" tot "helemaal mee eens" is ongeveer dat tussen respectievelijk "neutraal" (3/5) en "oneens" (2/5).

<sup>17</sup> Zie de hoofdstukken "Zbo's" en "Agentschappen" voor beschrijvende statistieken.

Uit de survey komt het beeld naar voren dat de mate waarin leden van de Staten-Generaal vragen stellen aan de minister over een zbo of agentschap samenhangt met name met twee factoren. Organisaties die meer structurele autonomie hebben (het departement bemoeit zich minder met bestendige inrichting en continuïteit) vormen minder vaak het onderwerp van een vraag aan de minister<sup>18</sup>. Organisaties die in de traditionele en sociale media meer in de aandacht staan, zijn vaker het onderwerp<sup>19</sup>. Daarbij moet wel genoteerd worden dat het zowel logisch is dat media-aandacht leidt tot Kamervragen als dat Kamervragen leiden tot media-aandacht. De richting van (mogelijke) causaliteit is dus niet aan te nemen. Aan grotere zbo's en agentschappen (gemeten in FTE) wordt vaker dan aan kleinere organisaties vragen gesteld tijdens bijvoorbeeld een technische briefing<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>  $t(53) = -2,629$ ;  $p=0,011$ . Dit effect is ook significant wanneer alleen zbo's meegenomen worden ( $t(39) = -2,314$ ;  $p=0,026$ ).

<sup>19</sup>  $t(53) = 4,182$ ;  $p=0,000$ . Dit effect is ook significant wanneer alleen zbo's meegenomen worden ( $t(39) = -4,297$ ;  $p=0,000$ ).

<sup>20</sup>  $t(53) = 2,211$ ;  $p=0,031$

## / 8 Nabeschuiving

De beschrijvende statistieken op basis van de vragenlijst leveren een initieel en waardevol beeld op aan inzichten en informatie over hoe de kaders worden ervaren door organisaties in de praktijk. Daarnaast verschaffen bovenstaande resultaten inzicht in hoe organisaties onder toepassing van de verschillende kaders functioneren op thema's als sturing, verantwoording en autonomie. De verschillende onderdelen van deze surveybijlage werpen elk een blik op de ervaringen met een specifiek kader: de Kaderwet zbo's, de Regeling agentschappen, de Kaderwet adviescolleges, de Aanwijzingen voor de planbureaus en het Gemeenschappelijk normenkader. Ter afronding van het geheel geeft deze slotparagraaf een overkoepelend beeld van de bekendheid van en de ervaringen met de verschillende kaders in een vergelijkend en kader-overstijgend perspectief. Wat valt op als we de beelden, percepties en ervaringen met de verschillende kaders naast elkaar leggen?

Allereerst is de bekendheid met de organisatiekaders en het belang van de kaders onder de verschillende organisaties groot. Hoewel de resultaten enigszins positief kunnen vertekenen, valt desondanks uit de resultaten op te maken dat een overgrote meerderheid van de respondenten een goed beeld heeft van het desbetreffende kader dat van toepassing is op de eigen organisatie. Dat niemand zegt onbekend te zijn met het relevante kader, is misschien niet een verrassende observatie, maar dit illustreert dit punt des te meer. Voor elk van de vier kaders achten de respondenten het belang voor de eigen organisatie relatief groot. Ieder kader speelt bij een meerderheid van de organisaties een directe rol in de praktijk en voor het overgrote deel van de organisaties is het kader 'doorvertaald' in de praktijk.<sup>21,22</sup> Het valt op dat op deze punten de vier kaders niet onderling van elkaar verschillen. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen organisatietypen in welke mate kaders als belangrijk worden ervaren. Kaders spelen in gelijke mate wel of geen directe rol in de praktijk en het verschilt niet tussen organisatietypen in hoeverre kaders zijn doorvertaald binnen de organisatie. Ook is er geen significant verschil tussen organisatietypen met betrekking tot de kennis en toepassing van de kaders door het verantwoordelijk departement.<sup>23,24</sup>

Tegenover het belang van de organisatiekaders staat dat het Gemeenschappelijk normenkader voor de meeste respondenten een onbekende is. Verreweg de meeste respondenten geven aan het Gemeenschappelijk normenkader niet te kennen of denken dat het niet wordt toegepast binnen hun organisatie. Ook in de beantwoording van de overige vragen blijkt dat het Gemeenschappelijk normenkader niet een kader is dat "on the top of mind" is bij een groot deel van de respondenten en organisaties.

Desondanks zijn er tussen de verschillende kaders onderling wel duidelijke - en soms significante - accentverschillen. Hoewel de kaders voor alle organisatietypen in gelijke mate van belang zijn, verschilt het op welke thema's zij als belangrijk worden ervaren. Dit geldt met name voor het thema van onafhankelijkheid.<sup>25</sup> Zo wordt de Kaderwet adviescolleges in sterke mate als waarborg voor

---

<sup>21</sup> F (3, 67) = 1,486, p=0,226.

<sup>22</sup> F (3, 65) = 1,558, p=0,208.

<sup>23</sup> F (3, 60) = 0,957, p=0,419.

<sup>24</sup> F (3, 58) = 1,091, p=0,360.

<sup>25</sup> F (3, 66) = 6,340, p=0,001.

onafhankelijkheid gezien in vergelijking met de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen. Ook waarborgen de Aanwijzingen in sterkere mate de onafhankelijkheid van de planbureaus dan dat de Regeling agentschappen voor de agentschappen doet. Adviescolleges ervaren verder in sterkere mate dat de Kaderwet adviescolleges van belang is voor de inrichting van de verantwoording naar de samenleving dan dat dit het geval is voor de Regeling agentschappen en de Aanwijzingen voor de Planbureaus.<sup>26</sup> De Kaderwet adviescolleges is significant meer richtinggevend bij de uitoefening van kerntaken dan de Kaderwet zbo's.<sup>27</sup> Voor de invulling van de governance en sturing van Rijksorganisaties op afstand en de inrichting van de politieke verantwoording zijn geen duidelijke verschillen gevonden tussen de organisatiekaders.<sup>28</sup> Hierop besteden zij volgens de verschillende respondenten in vergelijkbare mate aandacht en nadruk aan.

De kaders lijken al met al redelijk van belang, zij het op verschillende punten. Dat is ook niet helemaal verwonderlijk voor wie de inhoud van de kaders tot zich neemt, want ze verschillen onderling ook sterk van elkaar zowel in mate van detaillering als ten aanzien van de vraag waar ze inhoudelijk betrekking op hebben en wat ze willen 'regelen'. Waar de ene zich meer op governance en bedrijfsvoering lijkt te richten gaat de ander meer over autonomie en verantwoordelijkheden. Dat roept de vraag op of de variabele inhoud van de kaders een goede reflectie is van de vraagstukken die per type organisatie moeten worden geregeld in kaders.

---

<sup>26</sup> F (3, 65) = 5,626, p=0,002.

<sup>27</sup> F (3, 67) = 4,831, p=0,004.

<sup>28</sup> F (3, 67) = 2,363, p=0,079.