Andersson Elffers Felix

Memo

aan: Begeleidingscommissie ‘brede evaluatie kaders rijksorganisaties op afstand’
van: AEF
datum: oktober 2020
onderwerp: Aanpak desk research deelonderzoek B1-B2

Beste leden van de begeleidingscommissie,

In dit memo vinden jullie een toelichting op de aanpak van het desk research van deelonderzoek B. Dit is nog geen evaluatiekader. Het evaluatiekader voor B stellen we op in de aanloop naar het praktijkonderzoek (B3). Dat doen we deels op basis van het desk research.

Hieronder gaan wij achtereenvolgens in op:
- Vraagstelling deelonderzoek B en specifiek desk research (B1-B2)
- Het beoogde (deel)resultaat
- De aanpak van het desk research
- Het analysekader voor het desk research
- Gebruik van bronnen

1.1 Vraagstelling deelonderzoek B

1.1.1 Onderzoeksvragen

Deelonderzoek B omvat de brede evaluatie van de organisatiekaders die *niet* onder deelonderzoeken C, D en E vallen. Daarmee gaat dit deelonderzoek in op de kaders voor vier typen rijksorganisaties op afstand:

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

Waarbij specifieke aandacht is gevraagd voor:

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

Deelonderzoek B bestaat uit drie delen. Het deskresearch beslaat deel B1 en deel B2. In deel B3 kijken we naar de werking van de kaders middels praktijkonderzoek. Voor de drie onderdelen zijn in de offerte-uitvraag onderstaande onderzoeksvragen meegegeven.

1 Deelonderzoek B1: een terugblik op de kaders

Beschrijf voor elk van de organisatiekaders:
- De belangrijkste informatie rond de beleidstheorie van het kader
- Beknopte geschiedenis van ontwikkeling
- Het beoogde doel
- De beoogde werking
- Bestaande normstellingen die door het kader worden bepaald
- Het toepassingsbereik
- Beschrijving van instrumenten die de werking van het betreffende kader mede bepalen
- Politieke aandacht gericht op het betreffende kader
- Inconsistenties en vaagheden

2 Deelonderzoek B2: inhoudelijke thema's uitgelicht

Onderzoek welke inzichten in de literatuur beschikbaar zijn over de volgende thema's:
- Governance, leiderschap en sturing
- Politieke verantwoording en Ministeriële verantwoordelijkheid
- Publieke verantwoording
- Onafhankelijkheid
- Publieke waarde

Hierbij gaan we in op de door u gestelde onderzoeksvragen zoals genoemd in de offerte-aanvraag.

3 Deelonderzoek B3: werking van de kaders in de praktijk

Onderzoek de uitwerking van de organisatiekaders in de praktijk.

We onderzoeken de praktische uitwerking binnen de vijf genoemde thema's voor elk van de organisatiekaders.

Hierbij gaan we in op de door u gestelde onderzoeksvragen zoals genoemd in de offerte-aanvraag.

Aandachtsthema's

De ministeries van BZK en Financiën hebben in de uitvraag voor de brede evaluatie vijf aandachtsthema's meegegeven:

- Governance, leiderschap en sturing
- Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid
- Publieke verantwoording
- Onafhankelijkheid
- Publieke waarde

Deze vijf thema's zijn uitgelicht als centrale onderwerpen met betrekking tot (het actuele debat rond) rijksorganisaties op afstand. De behoefte is om in de evaluatie een beeld te geven van de bijdragen van de kaders op elk van deze thema's.

1.1.2 Samenhang binnen deelonderzoek B

Dit 'brede' deelonderzoek omvat kaders met onderlinge verschillen. De kern van de evaluatie bestaat daarom uit het beoordelen van de werking en doelbereik van elk kader.

De verschillende kaders zijn desalniettemin onderdeel van eenzelfde stelsel, waarin deels dezelfde vraagstukken terugkomen. We zien bijvoorbeeld de volgende vraagstukken die bij verschillende organisatiekaders zullen spelen:

- Sturingsmogelijkheden departement
- Werking driehoeksmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer
- Wederzijdse relatie tussen beleid en uitvoering
- Onafhankelijkheid van taakuitvoering
- Sturen op doelmatigheid versus ruimte voor publieke waarde
- Afbakening ministeriële verantwoordelijkheid
- Invulling (publieke) verantwoording
- Politieke verantwoording / relatie met de Tweede Kamer

In dit deelonderzoek kijken we daarom naar de werking van de individuele kaders, maar hebben we expliciet aandacht voor de **kaderoverstijgende** praktijken en patronen. Ook kijken we hiermee naar het **gehele stelsel**. Daarbij is bijvoorbeeld de afweging tussen het zbo- en het agentschapsmodel een thema.

1.2 Beoogde resultaat deskresearch

Het totale resultaat van het desk research (deelonderzoek B1 en B2) is tweeledig:

- **Een overzicht van de (beleidstheorie achter de) kaders en bestaande kennis hierover.** Het resultaat is zelfstandig leesbaar en kan dienen als onderdeel van de rapportage van deelonderzoek B. Het desk research levert hiermee een eigen bijdrage aan de beoogde output van deelonderzoek B, naast de uitkomsten van het praktijkonderzoek.
- **Een startpunt voor het praktijkonderzoek.** Het desk research levert de analytische kapstok op voor het praktijkonderzoek (B3), als ook een eerste beeld van de werking organisatiekaders. Dit eerste beeld vormt de basis om in het praktijkonderzoek gericht in te gaan op vraagstukken en (actuele) thema's. De uitkomsten van het desk research vormen hiermee input voor het evaluatiekader van B3.

1.2.1 Inhoudelijke onderdelen resultaat

Bovenstaande resultaat bereiken we door verschillende deelproducten te realiseren. Dit omvat de volgende onderdelen:

Feitelijk overzicht kenmerken kaders: welke verschillen en overeenkomsten zijn er?
We geven een overzicht van de inhoud van de verschillende kaders. Daarbij kijken we per kader naar zaken als: welke bepalingen staan hierin en wat is het beoogde doel van het kader zoals geformuleerd in het kader? Specifiek brengen we in kaart wat de overeenkomsten zijn tussen de kaders en wat opvallende verschillen zijn.

We beogen een beknopt overzicht te geven, en geen volledige of juridische analyse van de kaders. Om in te kaderen benutten we de vijf aandachtsthema's van de evaluatie: we brengen de kaders in beeld met aandacht voor bepalingen die betrekking hebben op de aandachtsthema's.

Daarnaast geven we een beknopt feitelijk overzicht van de type organisaties die onder elk kader vallen. Welke verschillende (rechts)vormen bestaan er, om hoeveel organisaties gaat het etcetera. Dit is een beknopt overzicht waarbij we uitgaan van informatie die gemakkelijk beschikbaar is. We baseren ons bijvoorbeeld op het zbo-register, en voeren geen dieper onderzoek uit naar welke organisaties in de categorie 'zbo' (zouden moeten) vallen.

Historische context: hoe zijn de kaders ontstaan?

We geven een overzicht van de (ontstaans)geschiedenis van de kaders. Daarbij gaan we in op de situatie vóór het opstellen van de kaders, en welk probleem de kaders beoogden op te lossen. We kijken ook naar de ontwikkelingen die de kaders hebben doorgemaakt, bijv. de verschillende versies van de regeling agentschappen. We kijken hierbij zowel naar elk van de vier kaders individueel, als naar het stelsel als geheel.

In de historische context beschrijven we niet alleen feitelijke ontwikkelingen, maar ook een beknopte 'ideeëngeschiedenis' van de kaders. We geven op hoofdlijnen de ontwikkelingen weer in het denken over de sturing op (uitvoerings)organisaties en over wat goede publieke uitvoering inhoudt. We besteden hierbij aandacht aan tenminste de vijf aandachtsthema's die voor de evaluatie zijn meegegeven.

Overzicht van nadere invulling

De vier wettelijke kaders krijgen in veel gevallen nadere invulling middels bijvoorbeeld governancearrangementen of departementale beleidskaders voor sturing.

In het desk research geven we zoveel als mogelijk een grofmazig overzicht van wat voor invullingen hiervoor bestaan. Voor zover mogelijk geven we al een eerste blik van wat voor bepalingen er in deze invullingen staan. Organisatie-specifieke regelgeving, zoals instellingswetten, nemen we in dit overzicht niet mee.

Beleidstheorie in beeld: welke doelen beogen de kaders?

We stellen een doelenboom op waarmee we een overzicht geven van de beleidstheorie achter de kaders. Daarmee brengen we de beoogde doelen van de kaders in beeld die we relateren aan de bepalingen in de kaders. Hiermee houden we ook scherp welke inrichtingskeuzes wel en niet in de kaders is opgenomen. Zie verder 'analysekader' hieronder.

Overzicht huidige kennis over werking: wat is al bekend over de werking van de kaders?

We stellen een overzicht op van bestaande kennis over de werking van de organisatiekaders. Daarbij gaan we in op de wijze waarop de bepalingen van de kaders doorwerken in de realiteit. We kijken ook breder naar de situatie van rijksorganisaties op afstand: naar factoren die impact hebben op het functioneren van de organisaties, maar niet terug te leiden zijn op bepalingen in de kaders. Dit doen we aan de hand van het analysekader (zie hieronder).

Het overzicht van huidige kennis moet geen uitputtend overzicht geven van bestuurskundige kennis. We beogen de belangrijkste kennis over de kaderstelling en werking van rijksorganisaties op afstand te clusteren. Hierin benutten we als leidraad weer de aandachtsthema's die door het ministerie van BZK zijn meegegeven. Daarnaast maken we onderscheid tussen bedoeling, ervaring en beoordeling (zie analysekader hieronder).

Het doel is om niet enkel een samenvatting te geven, maar ook al waar mogelijk conclusies te trekken over de werking van de kaders. Dit helpt om in het praktijkonderzoek *voort te bouwen* op reeds bestaande kennis. Het overzicht van huidige kennis in combinatie met de in kaart gebrachte initiële beleidstheorie, vormen een startpunt voor het praktijkonderzoek. Dit is inut voor het evaluatiekader dat we voor het praktijkonderzoek (B3) opstellen.

1.3 Aanpak desk research

Samenhangende aanpak B1-B2

In de uitvraag en de offerte is onderscheid gemaakt tussen deelonderzoeken B1 (terugblik op de kaders) en B2 (inhoudelijke thema's uitgelicht).

In de aanpak die wij voorstellen voor het desk research pakken we deelonderzoeken B1-B2 in samenhang op. Dit houdt in dat wij parallel naar de kaders kijken, als naar 'secundaire' literatuur over de werking van de kaders en actuele vraagstukken voor rijksorganisaties op afstand. Dit doen we ook iteratief. We bekijken de kaders niet in isolatie, maar in het licht van bestaande kennis en actuele discussies over de werking. En vice versa kijken we naar documenten over de situatie van rijksorganisaties op afstand door de bril van de bepalingen en doelen van de kaders.

Definitie 'organisatiekader'

Om de organisatiekaders te kunnen beoordelen is een heldere definitie nodig van wat binnen en buiten de scope van 'organisatiekader' valt. Wij stellen voor om in de evaluatie te focussen op de vier primaire wettelijke kaders plus de twee kaders waar expliciet aandacht voor is gevraagd:

- Kaderwet zbo's
- Regeling agentschappen
- Kaderwet adviescolleges
- Aanwijzingen voor de planbureaus
- Circulaire Governance ten aanzien van zbo's
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

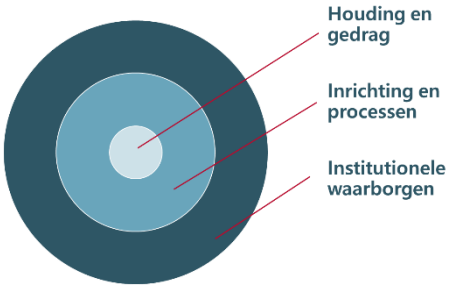
Hierbij geldt dat de circulaire en het gemeenschappelijk normenkader geen wettelijke kaders zijn en andersoortige toepassing hebben. We houden hier rekening mee in de analyse. Specifiek betekent dit onder meer dat er geen wetsgeschiedenis voor aanwezig is, waardoor we ons baseren op interne stukken om de historie in beeld te krijgen.

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

Oog voor werking van kaders op verschillende niveaus

De werking van kaders in de praktijk is nooit één-op-één terug te brengen tot de institutionele inrichting van de organisatie, maar is altijd mede bepaald door de context van de organisatie, cultuur, houding & gedrag, relaties met een departement en de keten, etcetetera.

In het desk research hebben we daarom aandacht voor de werking van kaders niet alleen als het gaat om institutionele inrichting. We onderzoeken ook wat bekend is over de invloed van kaders op processen en houding & gedrag van partijen daarbinnen (zie figuur). Er kan immers verschil zijn tussen kaderstelling die onafhankelijkheid borgt, de wijze waarop onafhankelijkheid in de taakuitvoering actualiseert, en de 'gevoelde' onafhankelijkheid van actoren in en rondom de organisatie.



We onderzoeken kritisch in welke mate de praktijkwerking terug te voeren is op de kaderstelling. Onze vraag daarbij is steeds: op welke wijze bepaalt het kader (mede) houding en gedrag, en hoe beïnvloedt houding en gedrag van actoren de werking (doelbereik) van het kader? In het desk research onderzoeken we wat hierover bekend is in de literatuur; in het praktijkonderzoek zullen we op dergelijke factoren dieper ingaan middels casusonderzoek.

Attributie en plausibiliteit van relaties
Een uitdaging in de evaluatie is het correct attribueren van de dynamiek van de desbetreffende organisaties aan de kaderstelling. De vraag daarbij is steeds: in hoeverre komt de praktijk van de organisatie voort uit wat in de kaders is geregeld? In veel gevallen zal de kaderstelling indirecte impact hebben op de praktijk van de organisatie, en zijn er ook andere (externe) factoren die bepalend zijn. Wij verwachten deze uitdaging zeker in het praktijkonderzoek, maar ook al in het desk research tegen te komen. Gezien de complexiteit van de materie zal het zeer beperkt mogelijk zijn om direct causale relaties te leggen tussen kaderstelling en praktijkwerking. Zeker in het desk research gaat het meer om het plausibel leggen van verbanden.

Wanneer we het doelbereik van de kaders beoordelen, maken we expliciet waar de praktijkwerking van de organisatie plausibel in verband staat met de genoemde kaders, en welke andere factoren en inrichtingskeuzes van invloed zijn. Dit betekent dat we steeds expliciet onderscheid maken tussen bepalingen die onderdeel zijn van de kaders, en factoren die dat niet zijn. Wanneer het niet duidelijk is in welke mate een organisatiekader een rol speelt in de praktijk van een organisatie, maken we dat expliciet. De doelenboom die wij als structureringskader opstellen, helpt om dit analytisch scherp te houden.

1.4 Analysekader

Hieronder geven we een overzicht van het analysekader zoals we dat in het desk research opstellen. Dit analysekader vormt ook de basis voor het praktijkonderzoek (B3).

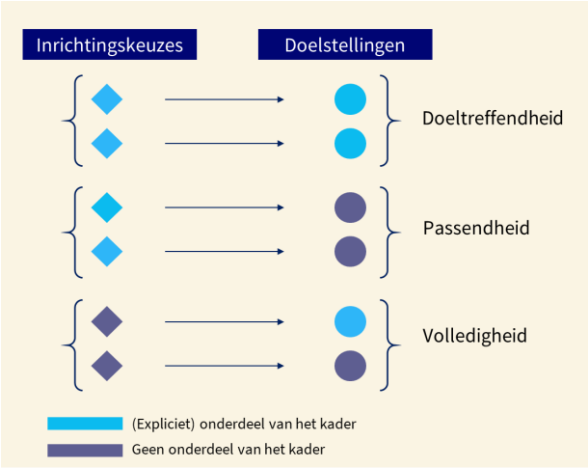
1.4.1 Scope van analyse

Doelbereik van kaders
De analyse van deelonderzoek B3 focust op de mate waarin de kaders bijdragen aan de doelen voor de rijksorganisaties op afstand. Daarbij kijken we naar elk kader op zich, en hoe het kader bijdraagt aan de werking van de daaronder vallende organisaties als ook (de werking van) het stelsel.

Om niet alleen oog te hebben voor wat in de kaders staat, maar ook wat er *niet* in staat, stellen we voor de scope te definiëren op basis van de volgende drie elementen:

- **Doeltreffendheid**: hierbij gaat het om de mate waarin de bepalingen in de kaders succesvol bijdragen aan de doelen die in de kaders zelf genoemd zijn. De werking van een kader wordt hiermee geëvalueerd aan zijn 'interne' maatstaf.
- **Passendheid**: hierbij kijken we welke eisen maatschappelijk en politiek gezien gesteld worden aan rijksorganisaties op afstand. Dit zijn doelen waar de kaders aan zouden kunnen of moeten bijdragen, maar die niet expliciet genoemd zijn in de kaders. Deze relateren we aan de bepalingen in de kaders, waarbij de vraag is in hoeverre de huidige vormgeving van de kaders aan deze 'externe' doelen bijdraagt.
- **Volledigheid**: naast de bepalingen die in de kaders staan, kijken we ook naar inrichtingskeuzes en governanceafspraken die niet in de kaders staan, maar in de praktijk wel voorkomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van een raad van toezicht. We onderzoeken in hoeverre deze 'bovenwettelijke' inrichtingskeuzes bijdragen aan de doelen binnen of buiten de kaders. Hierbij wordt de scope bepaald door de aandachtsthema's (zie hieronder).

Deze scope is hieronder geïllustreerd:



Zicht op stelsel

In aanvulling op de relatie tussen de bepalingen in elk kader en de doelen die gesteld worden voor de desbetreffende organisaties, kijken we ook naar betekenis voor de kaders voor het stelsel. We kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen kaders, en wat die verschillen betekenen (bijvoorbeeld tussen zbo's en agentschappen) voor bijvoorbeeld politieke verantwoording.

Relevant hierbij is dat bijvoorbeeld de Kaderwet zbo's ook expliciet beoogt om ordening en overzicht aan te brengen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand. In die zin is een ordening van het stelsel ook een 'intern' doel van de kaders.

Aandachtsthema's als leidraad en scope

De ministeries van BZK en Financiën hebben vijf aandachtsthema's zijn uitgelicht als centrale onderwerpen. De behoefte is om in de evaluatie een beeld te geven van de bijdragen van de kaders op elk van deze thema's. De thema's omvatten (een deel van de) doelen waar de kaders aan (zouden moeten) bijdragen. De thema's komen daarom terug in de doelenboom die wij opstellen (zie hieronder). Wij verwerken daarin de thema's op een wijze die past bij de beleidstheorie en helpt bij de analyse van de bevindingen.

Wanneer we bevindingen doen over de werking van de kaders per thema, maken we onderscheid tussen *bedoeling, ervaring* en *beoordeling*. Dit is een structurerend hulpmiddel om praktijkwerking in beeld te brengen.

- Bedoeling: wat is beoogd met het kader?
- Ervaring: hoe werkt het door in de praktijk?
- Beoordeling: in hoeverre is de werking wenselijk?

We gebruiken de aandachtsthema's daarnaast om de scope van het desk research te bepalen. We focussen de analyse op de bepalingen en inrichtingskeuzes die betrekking hebben op de thema's. Daarbij zien we dat sommige thema's hierin vrij helder zijn (bijv. ministeriële verantwoordelijkheid), terwijl andere thema's een veel bredere scope toelaten (bijv. publieke waarde). Wij stellen voor om die scope in eerste instantie open te houden, en niet aan de voorkant al een strakke invulling te geven. Als het gaat om 'publieke waarde' dan willen wij bijvoorbeeld oog houden voor de wijze waarop kaders sturen op NPM-achtige waarden als doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het gebruik van de aandachtsthema's als leidraad voor de analyse zien wij als een iteratief proces. Het desk research levert kennis op waarmee we de aandachtsthema's meer invulling kunnen geven. Het kan ook aanleiding geven om toevoegingen te doen of de thema's nader te structureren. De 'bril' van de thema's focust de analyse, terwijl de analyse ook reden kan geven om de 'bril' aan te passen.

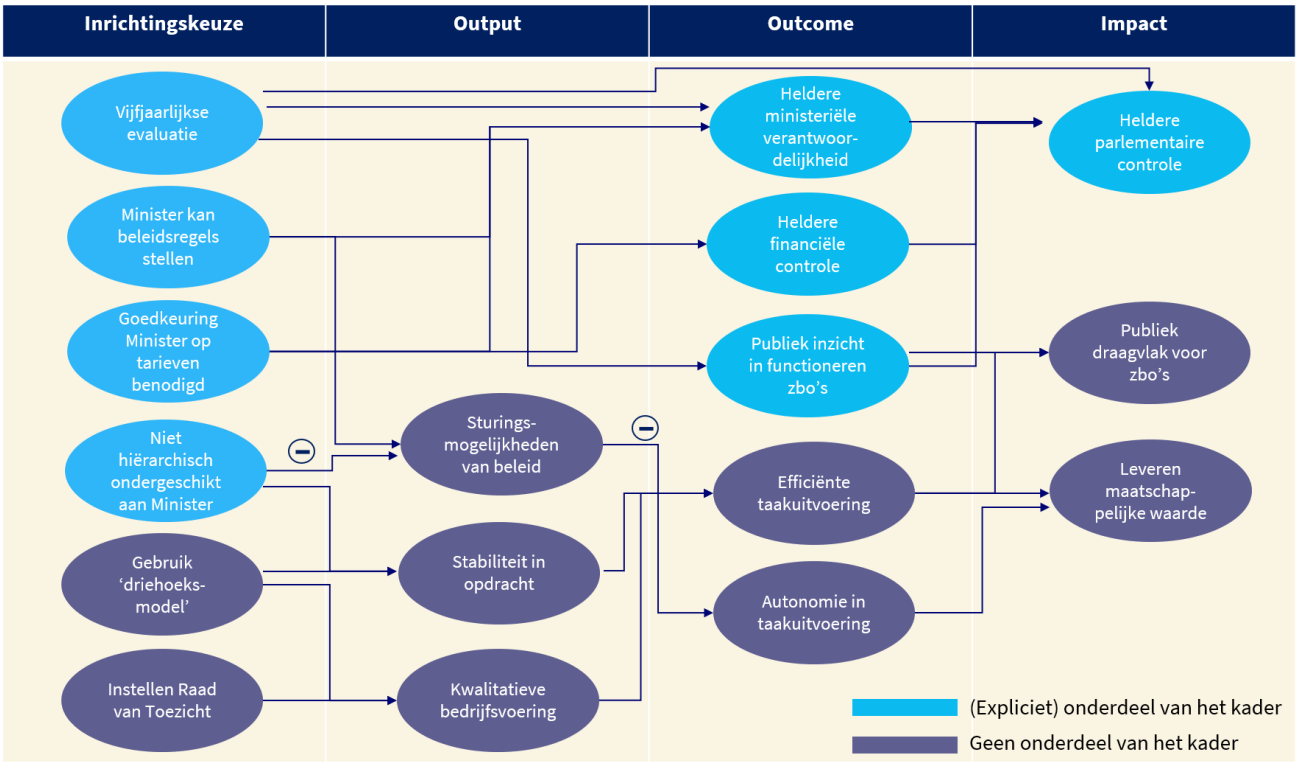
1.4.2 Doelenboom als structurerend kader

Een van de uitkomsten van het desk research is een doelenboom. De doelenboom heeft twee functies:

- Het in beeld brengen van de beleidstheorie (op welke wijze is bedacht dat de kaders zouden moeten bijdragen aan welke doelen?)
- Het bieden van een structurerend kader voor de analyse van de praktijkwerking van de organisatiekaders

De doelenboom brengt in beeld welke bepalingen in de kaders zijn opgenomen, en waar die aan (zouden moeten) bijdragen. Daarbij maken we onderscheid tussen meerdere niveaus van doelen (hieronder onderscheiden we output, outcome en impact). In de doelenboom nemen we ook inrichtingskeuzes / factoren op die *geen* onderdeel zijn van de kaders, maar wel bepalend zijn voor de praktijk. Daarmee ontstaat een breder beeld (zie toelichting bij de scope, hierboven).

De doelenbomen per kader stellen we op gedurende het desk research. De uitgewerkte doelenbomen zijn onderdeel van het resultaat van deelonderzoek B1-B2 en stellen we vast met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. De doelenbomen gebruiken we daarnaast in het desk research om structuur aan te brengen in de bevindingen over het doelbereik van de organisatiekaders. Het opstellen van de doelenbomen en het doen van bevindingen over de werking van de kaders voeren we daarmee parallel uit in een iteratief proces.
Hieronder geven we een grafische indicatie van de opzet van een doelenboom voor de Kaderwet zbo's. Dit is nadrukkelijk een voorbeeld om een idee te geven van de analysestructuur van de doelenboom.



1.5 Bronnen

Het desk research voeren we uit op basis van stukken die we kunnen krijgen van de opdrachtgever (BZK en Financiën), openbare documenten, en wetenschappelijke literatuur.

Hieronder geven we een overzicht van de typen bronnen waar we naar kijken:

- Wet- en regelgeving vier organisatiekaders
- Toelichting op wet- en regelgeving vier organisatiekaders
  - Memorie van toelichting
  - Kamerbrieven
- Achtergrond / historie van de kaders
  - Interne notities / beleidsstukken
    - Voorafgaand aan het instellen van de kaders
    - Stukken over toepassing, werking of wijziging van de kaders
  - Kamerbrieven
- Politieke aandacht
  - Moties Tweede Kamer
  - Verslagen debatten Tweede Kamer
- Beleidsstukken en rapporten
  - Evaluaties
  - Rapporten adviescolleges
  - Rapporten commissies
- Nadere invulling kaders
  - Governancekaders en -afspraken per departement

Wetenschappelijke literatuur

We voeren een beknopte analyse uit van wetenschappelijke literatuur over de werking van de organisatiekaders. Daarbij kijken we ook naar literatuur over het functioneren van organisaties op afstand in bredere zin (omtrent verzelfstandiging, governance en sturingsrelaties, e.d.).

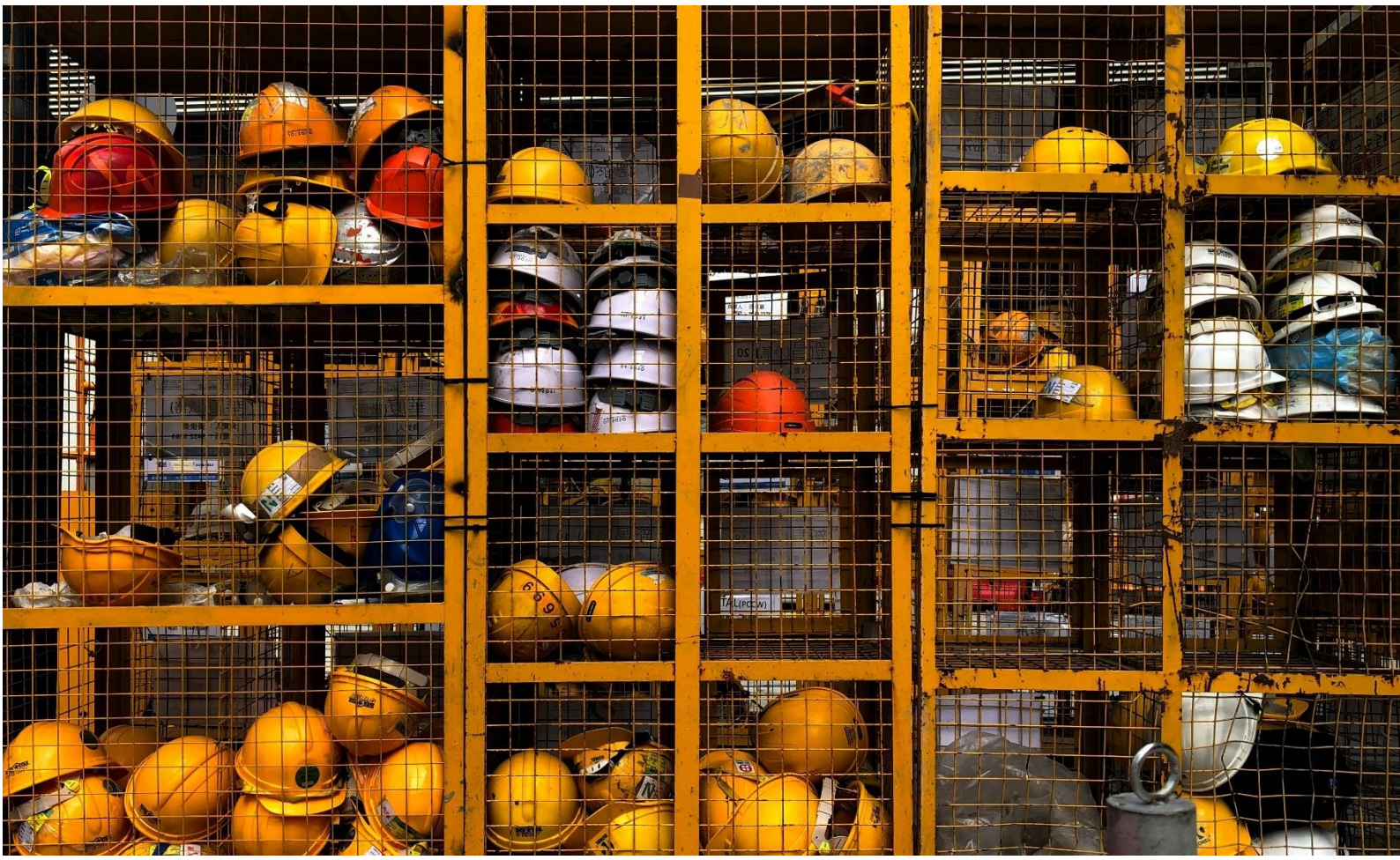
Het doel is niet om een volledig bestuurskundig literatuuroverzicht te geven. We focussen op de meest relevante en bepalende literatuur, met het doel om hieruit de kennis te halen waar voldoende wetenschappelijke consensus over is. We gebruiken deze inzichten voornamelijk om de 'ideeëngeschiedenis' rondom kaderstelling en overheidssturing in beeld te krijgen. Daarnaast gebruiken we wetenschappelijke literatuur ook in het opstellen van het analysekader, met specifieke nadruk op de vraag of de huidige (uitgangspunten achter) de kaders nog passend zijn gezien wetenschappelijk *state-of-the art* denken over overheidssturing.

Hiervoor borduren we ook voort op de literatuurstudie die de NSOB uitvoert. Zij werken toe naar een discussiepaper en brengen dilemma's en afwegingen in kaart rondom de vijf centrale thema's vanuit verschillende post-New Public Management perspectieven op overheidssturing en kaderstelling. Daarbij gaat het onder andere om literatuur rondom *collaborative* of *network governance*, *co-creation*, *public value management* of *interactive governance*.

Evaluatiekader

Evaluatie Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties

Onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
11 september 2020

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contact
Aris van Veldhuisen
David Schelfhout, d.schelfhout@aef.nl

Referentie
GB287

Inhoud

1.1 Introductie: doel van dit document 4
1.2 Aanleiding en vraagstelling 4
1.3 Context: rijksinspecties en de Aanwijzingen 6
1.4 Analysekader 9
1.5 Onderzoeksmethoden 20
1.6 Stappenplan voor het onderzoek 22
Bijlage: reconstructie van de beleidstheorie 25

CONCEPT

1.1 Introductie: doel van dit document

Voor u ligt het evaluatiekader voor de evaluatie van de Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties. Dit evaluatiekader is een uitgewerkt plan van aanpak voor het onderzoek en bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen, -methoden, -aanpak en planning. Ook geeft het kader inzicht in de context van de evaluatie en biedt het verdieping in enkele kernbegrippen voor de evaluatie. Het evaluatiekader vormt daarmee een belangrijke basis voor het onderzoek, waarop in de uitvoering kan worden teruggevallen. Het kader wordt besproken met de begeleidingscommissie en in overleg met de opdrachtgever vastgesteld. Voorafgaand aan de bespreking met de begeleidingscommissie krijgt de voor deze evaluatie samengestelde klankbordgroep (met vertegenwoordigers van Rijksinspecties, departementen en Bureau Inspectieraad) de gelegenheid om input te leveren op het evaluatiekader.

In dit document worden de Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties aangeduid als 'de Aanwijzingen' (met hoofdletter). De Aanwijzingen bevatten onder meer bepalingen over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in relatie tot een inspectie. Als we 'aanwijzing' met kleine letter schrijven, doelen we op een dergelijke aanwijzing van de minister.

1.2 Aanleiding en vraagstelling

De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties worden geëvalueerd
De evaluatie van de Aanwijzingen is onderdeel van de brede evaluatie van de organisatie-kaders voor rijksorganisaties op afstand die Andersson Elffers Felix (AEF) uitvoert in opdracht van het ministerie van BZK.

De Aanwijzingen gelden sinds 2016. In de vaststellingsregeling van de Aanwijzingen is bepaald dat binnen vijf jaar een evaluatie zal plaatsvinden. De staatssecretaris van BZK heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij in 2020 zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie.

De Aanwijzingen bevatten spelregels voor de relatie tussen rijksinspecties en beleids-departementen, en beogen vooral de onafhankelijkheid van Rijksinspecties te borgen
Rijksinspecties opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar hebben binnen de context van het openbaar bestuur in Nederland een onafhankelijke positie. Het maatschap-pelijk belang van onafhankelijk opererend Rijkstoezicht wordt breed onderschreven. Met de publicatie van het WRR-rapport *Toezien op Publieke Belangen* in 2013 is dat belang extra nadrukkelijk op de agenda gekomen.

De Aanwijzingen richten zich op de relatie tussen rijksinspecties en de beleidsdepartementen waar zij onderdeel van uitmaken. Ze bieden een kader om die relatie te reguleren – en bevatten dus als het ware spelregels voor de omgang van het departement met zijn inspectie (en vice versa). Deze evaluatie van de Aanwijzingen richt zich binnen die context in elk geval op het vraagstuk van onafhankelijkheid van Rijksinspecties, aangezien het versterken daarvan het belangrijkste doel van de Aanwijzingen was[1]. Verschillende elementen in de Aanwijzingen beogen bij te dragen aan een versterking van de onafhankelijkheid van toezicht.

[1] Zie Staatscourant 2015, nr. 33574 (8 oktober 2015)

CONCEPT

Er is politieke aandacht voor (een gebrek aan) onafhankelijkheid van Rijksinspecties

Een belangrijke factor op de achtergrond van deze evaluatie is het publieke en politieke debat rond de onafhankelijkheid van Rijksinspecties. Daaraan ligt berichtgeving ten grondslag over vermeende inbreuken op de onafhankelijkheid van Rijksinspecties in een aantal gevallen[2]. Die incidenten roepen de vraag op of de onafhankelijkheid van inspecties voldoende geborgd is, en daarmee ook of de Aanwijzingen genoeg voorzien in die borging.

Zo nam de Tweede Kamer bijvoorbeeld de motie-Van Nispen/Groothuizen[3] aan, die de regering (onder meer) oproept om de Inspectie Justitie en Veiligheid juridisch zelfstandig, en organisatorisch en financieel onafhankelijker te positioneren. De regering heeft in zijn reactie[4] op de motie aangegeven dat de in de motie verwoorde voorstellen "niet los [kunnen] worden gezien van de positie van andere inspecties" en van de evaluatie van de Aanwijzingen. Daarom zullen de voorstellen van de Kamer "in samenhang met de uitkomsten van deze evaluaties" behandeld worden.

Tegen de achtergrond van deze discussie heeft de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van Rijksinspecties, zijn visie op de onafhankelijkheid van de rijksinspecties uitgewerkt in een brief. Dat gebeurde op verzoek van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. De voorzitter van de Inspectieraad, heeft in lijn met deze visie vervolgens opgeroepen tot een nog steviger borging van de onafhankelijkheid van inspecties, onder meer door te komen tot een Wet op de Rijksinspecties.[5]

Deze evaluatie is onderdeel van de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK

De evaluatie van de Aanwijzingen is onderdeel van de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. AEF voert deze brede evaluatie uit in opdracht van het ministerie van BZK. In de brede evaluatie staan een aantal kernbegrippen centraal: publieke waarde, ministeriële verantwoordelijkheid, publieke en politieke verantwoording, onafhankelijkheid en governance. In de evaluatie van de Aanwijzingen maken we, waar dat van waarde is voor het onderzoek, gebruik van dit begrippenkader.

Doel- en vraagstelling evaluatie

De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is: *inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Hierbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop in de praktijk met de Aanwijzingen wordt omgegaan, en overige factoren die in de praktijk van invloed zijn op de doelen die met de Aanwijzingen worden beoogd.*

Aan deze overkoepelende doelstelling zijn de in het figuur hieronder opgesomde onderzoeksvragen verbonden. Het eindrapport van de evaluatie geeft een antwoord op het geheel van deze onderzoeksvragen.

CONCEPT

[2] Zo berichtte NRC Handelsblad over een "gemanipuleerde weergave van een kritisch rapport" van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), "onder druk van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken", en waren er in januari 2020 signalen over inbreuken op de onafhankelijkheid van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 28 844, nrs. 207 en 209

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 28 844, nr. 215

[5] Zie Van den Bos, J., *Bescherm inspecties per wet tegen inmenging*, De Volkskrant, 28 juni 2020

1 Vormgeving en toepassing van de Aanwijzingen

- Welke doelen worden nagestreefd met de Aanwijzingen?
- Welke instrumenten zijn in de Aanwijzingen ingezet om die doelen te bereiken?
- Wat was de onderliggende beleidstheorie?
- Zijn er evalueerbare normen of indicatoren in de Aanwijzingen aanwezig?
- Hoe zijn de Aanwijzingen geïmplementeerd, en waar is afgezien van toepassing van de Aanwijzingen?

2 De praktijkwerking van de Aanwijzingen en de invloed van andere factoren

- Hoe functioneren de Aanwijzingen en welke betekenis hebben zij in de praktijk?
- Hoe worden de Aanwijzingen gewaardeerd door betrokken kernspelers?
- Waar doen er zich knelpunten voor in de werking van de Aanwijzingen?
- Welke *patronen* in gedrag tussen inspecties en departementen zijn herkenbaar? Zijn die te koppelen aan de (werking van de) aanwijzingen ?
- Welke andere factoren zijn van invloed op de doelen van de Aanwijzingen?

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen

- Worden de doelstellingen van de Aanwijzingen met de daarvoor bestaande instrumenten in de praktijk bereikt?
- Wat zijn onbedoelde (neven)effecten van toepassing van de Aanwijzingen?
- Welk effect hebben andere factoren op door de Aanwijzingen beoogde doelen?
- Wat zijn effecten van niet-toepassing van de Aanwijzingen?
- Zijn de Aanwijzingen doelmatig in relatie tot het functioneren van de rijksinspecties?
- Zijn bepalingen in de Aanwijzingen proportioneel of disproportioneel?

4 Conclusies en implicaties van de bevindingen

- Dragen de Aanwijzingen bij aan de onafhankelijkheid van de rijksinspecties, en daarmee aan hun functioneren?
- Geven de bevindingen van deze evaluatie en de actuele visie op de onafhankelijkheid van de rijksinspecties aanleiding om de Aanwijzingen (op onderdelen) te wijzigen?
- Zijn meer of andere meetbare en evalueerbare normen wenselijk, die meerjarig systematisch meten en evalueren mogelijk maken?

1.3 Context: rijksinspecties en de Aanwijzingen

De rijksinspecties

In de Aanwijzingen is de positionering van de rijksinspecties vastgelegd. Maar wat zijn rijksinspecties? De Aanwijzingen definiëren een rijksinspectie als een ‘dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten’. Rijksinspecties zijn, eenvoudig uitgedrukt, dus de toezichthouders van de Nederlandse (rijks)overheid. Alle rijksinspecties vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister. Er zijn ook de nodige andere organisaties belast met toezichttaken, bijvoorbeeld binnen de Regionale Uitvoeringsdiensten. Deze organisaties zijn echter geen onderdeel van een ministerie en vallen dus niet onder het bereik de Aanwijzingen. Ook zijn er op Rijksniveau toezichthouders actief die geen Rijksinspectie zijn. Dit zijn met name markttoezichthouders zoals de AFM, de ACM en DNB[6]. Zij zijn (als zbo) op grotere afstand van de minister gepositioneerd.

In de Aanwijzingen worden negen Rijksinspecties (of hun voorlopers) genoemd die onder het bereik van de Aanwijzingen vallen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze inspecties (met hun huidige naamgeving), inclusief het (hoofd)verantwoordelijke ministerie.[7] De minister van dat ministerie is primair verantwoordelijk voor de inspectie. Tegelijkertijd zijn meerdere inspecties actief op de beleidsterreinen van verschillende ministeries.

[6] Deze zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) zijn geen onderwerp van dit deelonderzoek. Zij worden meegenomen in een ander deelonderzoek (B) van de brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand.

[7] In de tabel is ook de IVD opgenomen. Hoewel de IVD niet wordt genoemd in de Aanwijzingen, zijn volgens de toelichting bij de Regeling werkwijze en bevoegdheden IVD de Aanwijzingen inzake de rijksinspectie van overeenkomstige toepassing op de IVD.

CONCEPT

Rijksinspectie	Hoofdverantwoordelijk ministerie
Agentschap Telecom (AT)	Ministerie van EZK
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE)	Ministerie van OCW
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), incl. de Autoriteit Woningcorporaties (AW)	Ministerie van IenW
Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie)	Ministerie van OCW
Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)	Ministerie van JenV
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)	Ministerie van SZW
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Ministerie van LNV
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	Ministerie van EZK
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Ministerie van VWS
Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	Ministerie van Defensie

De Rijksinspecties zijn verenigd in de Inspectieraad. In die raad zijn een aantal organisaties vertegenwoordigd die weliswaar niet formeel onder het bereik van de Aanwijzingen vallen, maar wier takenpakket wel duidelijke overeenkomsten vertoont met de Rijksinspecties. Organisaties als de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK), de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (ANVS), de Belastingdienst en de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van BZ zijn (agenda)lid van de Inspectieraad, en zijn in meer of mindere mate te karakteriseren als rijksinspectie. Dat laat onverlet dat zij niet onder het bereik van de Aanwijzingen vallen.

Toezicht: diversiteit in doelen, taken en activiteiten

Het takenpakket van de verschillende rijksinspecties is breed en gevarieerd en daarmee lastig in algemene termen te beschrijven. Gemene deler in de werkzaamheden van de rijksinspecties is dat zij zich bezig houden met toezicht. Het begrip toezicht wordt in de Kaderstellende Visie op Toezicht gedefinieerd als "*het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*" Het veld van toezicht is echter voortdurend in ontwikkeling, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Rijksinspecties zijn niet alleen bezig met toezicht, ze hebben in de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker een signalerende en agenderende rol, en denken van daaruit mee over de effecten van beleid in de praktijk en de betekenis daarvan voor beleidsvorming[8]. Het toezichtveld strekt dus verder dan de definitie uit de Aanwijzingen. Van belang is echter wel dat de Aanwijzingen expliciet stellen dat zij slechts betrekking hebben op de uitoefening van *toezichtstaken* door rijksinspecties.

Het takenpakket van de verschillende rijksinspecties kent veel variatie. Die variatie heeft verschillende grondslagen. Ten eerste bestaan er verschillen in het *doel* van het door de

[8] Dit is onder meer een uitvloeisel van het WRR-rapport *Toezien op Publieke Belangen* uit 2013. We gaan hieronder verder in op dit rapport.

rijksinspecties uitgeoefende toezicht. Het Begrippenkader rijksinspecties[9] onderscheidt vier vormen van toezicht, elk met een ander doel:

- **Nalevingstoezicht:** gericht op naleving van normen door burgers en bedrijven;
- **Kwaliteitstoezicht**: gericht op de kwaliteit van de uitoefening van een publieke taak, zoals vastgelegd in een wettelijke norm;
- **Uitvoeringstoezicht**: gericht op het functioneren van organisaties met een publieke taak;
- **Markttoezicht**: gericht op het bewaken en bevorderen van marktwerking.

De rijksinspecties houden zich bezig met verschillende van deze vormen van toezicht. De ILT, de Inspectie SWZ en de NVWA richten zich bijvoorbeeld voornamelijk op nalevingstoezicht, terwijl de IGJ en de Onderwijsinspectie kwaliteitstoezicht houden. Het toezicht van de Inspectie SWZ op het functioneren van het UWV is een voorbeeld van uitvoeringstoezicht. Verschillende rijksinspecties voeren meerdere vormen van toezicht uit. Zo heeft de NVWA naast het nalevingstoezicht een aantal specifieke taken gericht op gezondheidsbescherming, wat valt onder kwaliteitstoezicht, en houdt ze tegelijkertijd uitvoeringstoezicht op een aantal zbo's. Markttoezicht wordt door geen enkele rijksinspectie uitgevoerd.

Bovendien kan het object van toezicht verschillen. Een rijksinspectie kan bijvoorbeeld toezicht houden op bedrijven, op puur publieke organisaties of (semi-)publieke sectoren. Zo controleert de NVWA voornamelijk bedrijven, houdt de IJenV toezicht op de Nationale Politie (onderdeel van het ministerie van JenV) en is de Onderwijsinspectie de toezichthouder voor het semi-publieke onderwijsveld.

Tot slot bestaat er een aanzienlijke mate van diversiteit in (de reikwijdte van) het takenpakket van rijksinspecties. Sommige rijksinspecties hebben uitsluitend toezichtstaken, andere hebben daarnaast ook opsporings- en/of uitvoeringstaken. De Inspectie SZW is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor 'het opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen'.[10] De ILT verleent ook vergunningen voor vele partijen, zoals voor scheepvaart, bus- en taxivervoer.[11] Tot slot is bij sommige Inspecties een wettelijke adviestaak belegd. De SodM bijvoorbeeld treedt op als wettelijke adviseur ten aanzien van veiligheid bij besluiten van de Minister.

De totstandkoming van de Aanwijzingen

Overheidstoezicht staat in het brandpunt van maatschappelijke aandacht. De samenleving wil er op kunnen vertrouwen dat toezichthouders publieke belangen dienen. Er gelden hoge verwachtingen van rijkstoezicht. Enkele incidenten waarin de onafhankelijkheid van rijksinspecties in twijfel werd getrokken, vormden de directe aanleiding voor de totstandkoming van de Aanwijzingen.[12]

Het rapport '*Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) was ook een belangrijke aanleiding

[9] Velders, R. & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties.* I.o.v. Inspectieraad.

[10] https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram/inspecteur-generaal

[11] https://www.ilent.nl/over-ilt/vergunningverlening

[12] De Aanwijzingen werden in 2015 aangekondigd aan de Tweede Kamer, in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over aardbevingsrisico's in Groningen. De OVV adviseerde o.a. de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen wettelijk te verankeren.

voor de totstandkoming van de Aanwijzingen.[13] In dit rapport adviseerde de WRR dat onafhankelijkheid als kernwaarde van toezicht versterkt moest worden. Het betoog van de WRR was dat rijkstoezicht in de periode daarvoor steeds sterker als "dienstbaar verlengstuk van beleid" was beschouwd en dat daarmee de waarde van toezicht als noodzakelijke *tegenmacht* in een democratische rechtsstaat onder druk stond. Ze constateerde ook dat ministeries bij incidenten "neigen naar het directer en directiever aansturen van het toezicht". Ze pleitte dan ook voor een herwaardering van het maatschappelijk belang van onafhankelijk toezicht. Ook stelde de WRR dat gezien de grote variëteit binnen het overheidstoezicht, zoals hierboven beschreven, er meer eenduidigheid over de positie van toezichthouders nodig was.

Het kabinet ging in haar reactie op dit rapport in op het belang van de onafhankelijkheid van overheidstoezicht. Het beschreef hierin dat rijksinspecties binnen de departementale context onafhankelijk moeten kunnen functioneren, en dat Rijksinspecties onafhankelijk moeten zijn in hun oordeelsvorming. Het kabinet erkende dat onafhankelijkheid cruciaal is voor het functioneren van de Rijksinspecties, en kondigde aan dat de onafhankelijke positionering van rijksinspecties in een ministeriële regeling zou worden verankerd: de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

1.4 Analysekader

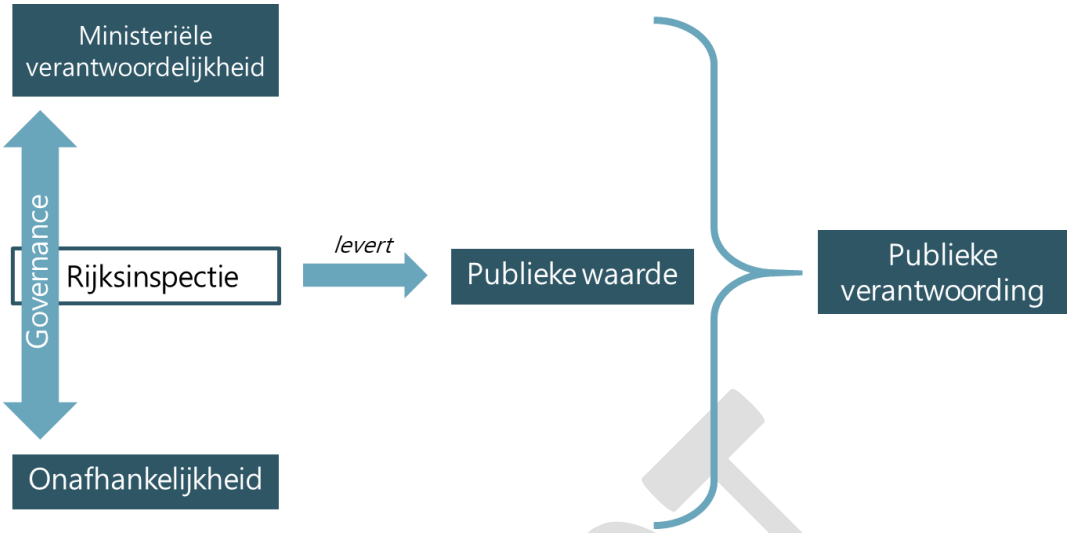
1.4.1 Kernbegrippen voor de evaluatie

Een aantal van de kernbegrippen van de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand zijn ook in dit deelonderzoek bij uitstek behulpzaam. We omschrijven die begrippen hier kort en werken ze hieronder verder uit.

1. **Publieke waarde.** Als eerste is het belangrijk om stil te staan bij de publieke waarde van rijkstoezicht. Wat is de functie van rijksinspecties in een democratische rechtsstaat, en welke publieke waarde(n) leveren zij aan de samenleving?
2. **Onafhankelijkheid.** Dat toezichthouders onafhankelijk moeten kunnen opereren om publieke waarde te kunnen leveren is een inzicht dat breed wordt gedeeld. Om deze onafhankelijke oordeelsvorming te verzekeren, bieden de Aanwijzingen waarborgen.
3. **Ministeriële verantwoordelijkheid.** Een kernelement van de het Nederlandse staatsrecht is het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rijksinspecties vallen onder die ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe is die geborgd, en welke instrumenten om die waar te maken staan ter beschikking van de minister? Die instrumenten krijgen vorm in de **governancerelatie** tussen inspectie en departement, net als de waarborgen voor onafhankelijkheid. Tussen die twee elementen moet een balans worden gevonden.
4. **Publieke verantwoording**: In een democratisch bestel is goed functionerende verantwoording essentieel om de volksvertegenwoordiging zijn rol ten opzichte van de regering in te laten vullen. Ook over het optreden van inspecties in relatie tot de minister moet publieke verantwoording worden afgelegd.

[13] https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht

CONCEPT



1. De publieke waarde van Rijkstoezicht

Als startpunt staan we kort stil bij de publieke waarde van Rijkstoezicht. Een treffende formulering van de publieke waarde van publiek toezicht is te vinden in de *Wetenschapsagenda Toezicht* uit 2018:[14]

"Onafhankelijk publiek toezicht is een kerninstitutie van de rechtsstaat. Toezicht waarborgt de veiligheid van producten, de betrouwbaarheid van diensten en beschermt tegen risico's. Daarmee is het één van de pijlers van maatschappelijk vertrouwen. Dat is nodig om welvaart en stabiliteit te borgen en ontwrichting en crises te voorkomen. Maatschappelijke betrokkenen hechten grote waarde aan goed toezicht en gaan er over algemeen ook vanuit dat het toezicht in Nederland goed is. Ze verwachten dat het voedsel veilig is, dat het onderwijs goed is, dat de financiële markten gecontroleerd worden, dat de detentiefaciliteiten deugen en dat de zorg volgens de standaarden verleend wordt. Dat zijn geen thema's die individuele burgers of cliënten dagelijks moeten bespreken met de betreffende 'dienstverleners': de kwaliteit wordt vanzelfsprekend verondersteld "dankzij" een goed werkende toezichtspraktijk. Die vaak onzichtbare maar toch aanwezig veronderstelde kwaliteit van het toezicht verlaagt maatschappelijke transactiekosten en vergroot maatschappelijke dynamiek."

2. Onafhankelijkheid als kernwaarde voor Rijksinspecties

Onafhankelijkheid wordt breed gezien als een essentiële randvoorwaarde voor inspecties om publieke waarde te kunnen leveren. Maar wat bedoelen we in dit verband precies met onafhankelijkheid?

In de toelichting op de Aanwijzingen is een eerste antwoord op deze vraag te vinden. Daar is te lezen: "De term onafhankelijkheid wordt hier niet gebruikt om een staatsrechtelijke onafhankelijkheid van de minister aan te duiden." Met andere woorden: onafhankelijkheid van rijksinspecties is altijd gesitueerd in de context van een stelsel gebaseerd op het principe van ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook hieronder). Onafhankelijkheid betekent dus geen volledige autonomie, los van de beleidswereld.

De kern van de onafhankelijkheid waarop de Aanwijzingen betrekking hebben is dat ze onafhankelijkheid in de uitvoering van toezicht waarborgen, en het voor toezichthouders mogelijk maken om onafhankelijk van politieke beïnvloeding te werk te gaan. De

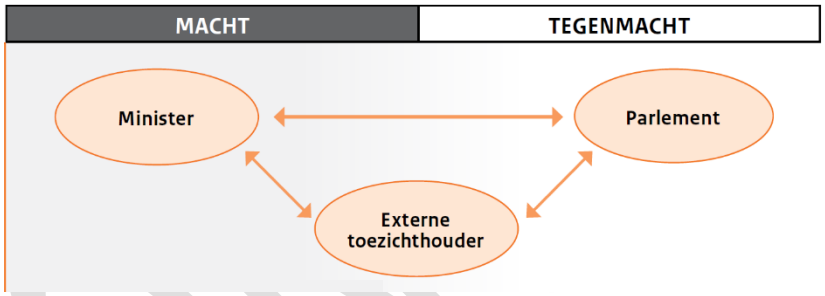
[14] Van Erp, J. & Van der Steen, M. (2018) *Wetenschapsagenda Toezicht.* I.o.v. Inspectieraad

CONCEPT

Kaderstellende Visie op Toezicht[15] stelt dat "toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren, kunnen uitoefenen zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden."

Deze verruiming van het begrip onafhankelijkheid - van de relatie met het ministerie naar het bredere veld rondom de toezichthouder – sluit aan op de visie van de WRR op dit punt. Zij onderscheid tussen tussen *onpartijdig* en *onafhankelijk* toezicht[16], en stelt dat de maatschappelijke waarde van toezicht vooral is gelegen in een *onpartijdige* invulling van toezicht – een kenmerk van de uitvoering van toezicht in de praktijk. Een *onafhankelijke positionering* t.o.v. de politiek-bestuurlijke functie is een van de elementen die daar aan bijdraagt. Maar ook onafhankelijkheid van veldpartijen is er daar een van.

Onderstaande figuur[17] laat zien dat toezichthouders een schakel zijn in het krachtenveld tussen macht en tegenmacht. Enerzijds voeren toezichthouders taken uit namens de minister, door bijvoorbeeld wetten en regels te handhaven. Anderzijds dragen ze bij aan het vergaren van informatie over hoe beleid en uitvoering uitpakken in de praktijk, en fungeren zij in sommige gevallen als tegenkracht door toe te zien op de rechtmatigheid en kwaliteit van (semi-)overheidsoptreden (in bijvoorbeeld het veiligheids-/politiedomein, en domeinen als zorg, onderwijs en woningcorporaties).



Hoe moeten we het belang van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rijkstoezicht nu duiden? De meerwaarde van onafhankelijkheid is gelegen in:

- Het garanderen van een deskundig oordeel in individuele gevallen, dat niet afhankelijk is van politieke en beleidsmatige belangen en overwegingen;
- Het voorkomen van het prevaleren van sector- en groepsbelangen boven publieke belangen;
- Het waarborgen van een kritische toets ten aanzien van andere functies (beleid, uitvoering) in de beleidscyclus;[18]
- Het bevorderen van de rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven.
- Onafhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het toezicht.[19]

[15] Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, 'Minder last, meer effect' (p. 23)

[16] De eerste drie bullets zijn ontleend aan WRR (2013), p. 115

[17] Bron: Bokhorst, M. (2019). *Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk*. In: Van Kempen, H. (red). Reflecties op de staat van het toezicht. Den Haag: Inspectieraad.

[18] WRR (2013), p. 111

[19] De vierde en vijfde bullet zijn afkomstig uit de kabinetsreactie op WRR-rapporten over toezicht uit 2014 (Kamerstukken 33822, nr. 3).

Onderliggend aan deze argumenten is onafhankelijkheid essentieel voor publiek vertrouwen in toezicht. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat toezichthouders hun werk doen "onafhankelijk van politici en overheid, om publiek vertrouwen in de objectiviteit en onpartijdigheid van besluiten te waarborgen."[20]

De WRR riep met zijn rapport in 2013 toezichthouders op om een *governancebenadering* toe te passen: een benadering die "minder is gericht op nalevingstoezicht in opdracht van de minister en die meer ruimte biedt voor onafhankelijk toezicht met oog voor systeemrisico's"[21]. Een toezichthouder met oog voor systeemrisico's heeft aandacht voor bijvoorbeeld perverse effecten van beleid en blinde vlekken in systemen – en is in die zin een bron van tegenmacht voor het departement.

In dat zelfde rapport benadrukte de WRR het belang van *reflectief toezicht:* toezicht waarin kennis wordt teruggekoppeld naar beleid. Deze vorm van toezicht heeft in de afgelopen jaren aan belang gewonnen. Een van de (uiteenlopende) vormen waarmee rijksinspecties hier invulling aan geven is de (jaarlijkse) publicatie van een 'Staat van', waarin een inspectie rapporteert over kansen, knelpunten en risico's in een beleidsdomein. Zo'n publicatie ontleent zijn kracht aan het feit dat het een betrouwbare, kritische reflectie is op een sector, geschreven door een onpartijdige, onafhankelijke toezichthouder[22]. De Wolf (2019) benadrukt dat als volgt: "Als een 'Staat van' niet neutraal is, bedreigt dit de geloofwaardigheid en het gezag van het toezicht. Het is dus zaak de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de toezichthouder goed te bewaken." Met andere woorden: in publicaties zoals 'de Staat van' moeten toezichthouders een onafhankelijke positie innemen. Dat kan zorgen voor spanning in de relatie met het moederdepartement, maar het is een invulling van toezicht die de onafhankelijke positie van de inspectie nadrukkelijk kan markeren.

3. Ministeriële verantwoordelijkheid en governance

Rijksinspecties opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid. De minister als ambtsdrager kan door de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen voor alles dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt of achterwege wordt gelaten. De kortst mogelijke samenvatting van dit centrale leerstuk in het Nederlandse staatsrecht is "geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid". In de woorden van de Raad van State: "een minister [kan'] alleen verantwoordelijk worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken."[23] Ze zijn dan ook minder autonoom gepositioneerd in het bestel dan bijvoorbeeld Hoge Colleges van Staat. Ze rapporteren via de minister aan het parlement over hun bevindingen en leggen via de minister verantwoording af over hun werkwijze.

Tegen die achtergrond bevatten de Aanwijzingen dan ook, naast bepalingen om de onafhankelijkheid van rijksinspecties te borgen, óók bepalingen die als doel hebben dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de inspectie waar kan maken. Zo keurt de minister het werkprogramma van de Inspectie goed, en heeft de Minister de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de inspectie.

[20] OECD (2017). *Creating a culture of Independence*

[21] WRR (2013), *Toezien op Publieke Belangen*

[22] De Wolf, I. (2019). De 'Staat van': een krachtige spiegel voor de praktijk, het beleid én de toezichthouder zelf. In: Van Kempen, H. (red). Reflecties op de staat van het toezicht. Den Haag: Inspectieraad.

[23] Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*

De combinatie van ministeriële verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid kan in de praktijk zorgen voor ingewikkelde situaties. De Raad van State wijst hier in zijn recente advies op: de tendens om publieke taken bij onafhankelijke, op afstand van de minister geplaatste, organisaties te beleggen verhoudt zich spanningsvol tot het staatsrechtelijke uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij inspecties wordt dat bijvoorbeeld duidelijk wanneer het parlement vragen heeft over het functioneren van de inspectie. De minister moet dan in sommige gevallen verantwoording afleggen over terreinen waarop de inspectie onafhankelijk kan opereren en zelf zijn werkwijze vormgeeft.

Dit stelt hoge eisen aan het governancearrangement tussen departement en inspectie. Daarin moet de balans tussen onafhankelijkheid enerzijds en ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds vorm krijgen. Juist door de bijzondere positie van een inspectie ten opzichte van het beleidsdepartement zijn adequate governanceafspraken van groot belang. De Aanwijzingen beogen daaraan bij te dragen, door spelregels te formuleren voor de relatie tussen inspectie en beleidsdepartement.

4. Publieke verantwoording

Voor de evaluatie van de Aanwijzingen is ook het element van publieke verantwoording van belang. De Aanwijzingen bevatten ook bepalingen die zien op de publieke controle op inspecties, zoals de Aanwijzing die regelt dat een aanwijzing die de minister aan een inspectie geeft te allen tijde schriftelijk moet worden vastgelegd, en in veel gevallen ook aan de Tweede Kamer moet worden gestuurd. Zo zijn de Aanwijzingen ook gericht op het bevorderen van publieke verantwoording.

Publieke verantwoording is daarbij een breder begrip dan puur de verantwoordingsrelatie tussen inspectie en ministerie. De WRR wees daar ook op in zijn rapport over toezicht[24]: naast de “politiek-bestuurlijke verantwoordingsrelatie tussen ministerie en toezichthouders” moest er volgens de WRR meer aandacht komen voor “geloofwaardige professionele maatschappelijke verantwoordingsrelaties noodzakelijk.” In die relaties kunnen toezichthouders bijvoorbeeld het publiek meer inzicht geven in de maatschappelijke opbrengsten van hun toezicht. Ook voor deze verantwoordingsrelatie van een inspectie met de buitenwereld is onafhankelijkheid een belangrijke factor. Voor een geloofwaardige relatie moet het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat een inspectie voldoende onafhankelijk kan opereren.

1.4.2 Vormgeving van de Aanwijzingen: de beleidstheorie

De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is te komen tot een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen. Om een uitspraak te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid is het op de eerste plaats van belang om zicht te krijgen op de doelstellingen die zijn beoogd bij het opstellen van de Aanwijzingen. Hiertoe hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd. De beleidstheorie is het “geheel aan veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt” (cf. Hoogerwerf, 1989). De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke doelen er zijn beoogd met de Aanwijzingen, en wat de verwachtingen waren over de wijze waarop zij aan die doelen zouden bijdragen. We beschrijven deze beleidstheorie tegen de achtergrond van de hierboven beschreven overkoepelende thema’s.

In de **bijlage van dit document** is een gedetailleerde beschrijving van de Aanwijzingen opgenomen, waarin de inhoud van alle 15 Aanwijzingen is samengevat, en per Aanwijzing is

[24] WRR (2013), pagina 140-141

CONCEPT

beschreven welk doel ermee is beoogd. Deze analyse vormt de basis onder de reconstructie van de beleidstheorie. Hieronder geven we de hoofdlijnen van deze analyse weer.

Doelstellingen van de Aanwijzingen

De tabellen in de bijlage geven in detail de in de Aanwijzingen opgenomen bepalingen weer, en de doelen die met de verschillende Aanwijzingen zijn beoogd. Daaruit, en uit de beknopte algemene toelichting die bij de Regeling is gepubliceerd, komt een aantal overkoepelende doelstellingen van de Aanwijzingen naar voren:

- De inhoudelijke doelstelling van de Aanwijzingen is dat ze op een aantal terreinen invulling geven aan **de relatie tussen inspectie en departement**. Ze geven dus mede invulling aan de **governance** van de inspectie. De Aanwijzingen richten zich op het reguleren van deze relatie. Daarbij is zowel aandacht voor aansturing van de inspectie vanuit het ministerie als borging van de onafhankelijkheid van het toezicht. De Aanwijzingen richten zich tegen die achtergrond op onderwerpen als de hiërarchische positie van de inspecteur-generaal in het departement (Aanwijzing 5), het informeren van de minister over (gevoelige) toezichtinformatie (Aanwijzing 12), bepalingen rondom openbaarmaking van toezichtrapportages en het opstellen van beleidsreacties daarop (Aanwijzing 13) en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in de richting van de inspectie (Aanwijzing 14).
- Een algemeen doel van de Aanwijzingen is Rijksbrede **uniformering.** De Aanwijzingen bieden een kader dat Rijksbreed van toepassing is en voorkomen dat een (te) uiteenlopende praktijk ontstaat tussen verschillende rijksinspecties. Zo is voor inspecties, ministeries, parlement en samenleving duidelijk welke algemene spelregels er gelden voor de verhouding tussen Rijksinspecties en departementen. In de toelichting op de Regeling wordt het belang hiervan onderstreept door erop te wijzen dat inspecties steeds vaker voor meerdere ministers werken, en dat dat noopt tot een uniforme benadering. Ook wordt verwezen naar de groeiende samenwerking tussen inspecties, waardoor steeds vaker meerdere ministeries betrokken zijn bij de (gezamenlijke) activiteiten van rijksinspecties.
- De inhoud van de bepalingen in de Aanwijzingen overziend zijn die met name gericht op **het borgen van de onafhankelijkheid** van de inspectie ten opzichte van het departement. De algemene toelichting spreekt in dit verband van rijksbrede regels die invulling geven aan “de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties”. Aanwijzingen 5, 12 en 14 zijn hier duidelijke voorbeelden van: deze Aanwijzingen beogen te zorgen voor een stevige verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties. Ook een Aanwijzing als nummer 6, die bepaalt dat er binnen inspecties een scheiding bestaat tussen toezichtstaken en overige taken, moet bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in rijkstoezicht, doordat burgers kunnen vertrouwen op onpartijdig en onafhankelijk optreden van rijksinspecteurs.
- In de Aanwijzingen wordt de borging van onafhankelijkheid van inspecties voortdurend **gebalanceerd met de ministeriële verantwoordelijkheid** voor het functioneren van de inspectie. De bepalingen in de Aanwijzingen zijn niet eenzijdig gericht op het neerleggen van waarborgen voor onafhankelijkheid. Een aantal Aanwijzingen biedt ook duidelijk handvatten voor de minister om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn Aanwijzingen 13, die de minister de gelegenheid biedt om een reactie op een rapport van de inspectie op te kunnen stellen, en Aanwijzing 14 die de aanwijzingsbevoegdheid van de minister regelt.
- Daarnaast bevatten de Aanwijzingen een aantal bepalingen die gericht zijn op het **versterken van de relatie tussen toezicht, beleid en uitvoering**. Het gaat hier met name om Aanwijzingen 8 en 9. Die zijn gericht op een goede wisselwerking tussen toezicht en beleid en uitvoering als andere verantwoordelijkheden van de minister. Het

CONCEPT

gaat hier met andere woorden om het versterken van wat de WRR (2013) de *reflectieve functie* van toezicht noemt: het benutten van kennis en signalen vanuit het toezicht voor het verbeteren van beleid en uitvoering.

Door de Inspectieraad wordt in zijn recente visie op onafhankelijkheid gepleit voor een Wet op de rijksinspecties. De toelichting op de Aanwijzingen raakt ook aan dit punt. In de toelichting is opgenomen dat "een formele wet niet noodzakelijk [is] en ook een minder gepast instrument omdat het gaat over de inrichting van ministeries en de relatie tussen ministers en aan hen ondergeschikte dienstonderdelen."[25]

1.4.3 Onafhankelijkheid nader geduid

De belangrijkste doelen van de Aanwijzingen zijn hierboven samengevat. Hoewel al deze doelen van belang zijn, wordt het versterken van onafhankelijkheid vaak gezien als de centrale doelstelling van de Aanwijzingen. Zo stelt de 'Handreiking' die Bureau Inspectieraad in 2017 publiceerde dat in de Aanwijzingen "eenduidige rijksbrede regels" zijn vastgelegd "over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries." De Aanwijzingen zorgen volgens de handreiking "voor een versterking en steviger verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties."

Gezien het belang van het thema onafhankelijkheid verkennen we in deze paragraaf dat begrip verder. Dat doen we door verschillende dimensies van onafhankelijkheid te beschrijven, en ook onderscheid te maken tussen *de jure* en *de facto* onafhankelijkheid.

Dimensies van onafhankelijkheid

Onafhankelijk toezicht vormt een belangrijk onderdeel van goed functionerende *checks and balances* in een democratische rechtsstaat. Maar wat bedoelen we precies met onafhankelijkheid? En op welke aspecten heeft het betrekking?

Zoals we hierboven al beschreven is de onafhankelijkheid van toezichthouders altijd gesitueerd *binnen* de context van ministeriële verantwoordelijkheid. De hierboven beschreven ambitie van inspecties om *reflectieve* toezichthouders te zijn die 'signaleren en agenderen'[26], in verbinding met beleidsontwikkeling, onderstreept dat. Voor effectieve inspecties is behalve onafhankelijkheid óók een goed functionerende wisselwerking met het departement van belang. We zagen al dat de Aanwijzingen bij proberen te dragen aan deze wisselwerking.

In de (wetenschappelijke) literatuur wordt onafhankelijkheid als een concept met verschillende dimensies gezien. Op basis van verschillende publicaties[27] komen wij hier tot de volgende indeling in drie dimensies van onafhankelijkheid:

[25] De volledige passage luidt: "Als vorm is gekozen voor aanwijzingen van de Minister-President. Een formele wet is niet noodzakelijk en ook een minder gepast instrument omdat het gaat over de inrichting van ministeries en de relatie tussen ministers en aan hen ondergeschikte dienstonderdelen. Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister, wat met zich meebrengt dat de ministers zelf de inrichting van de departementale organisatie bepalen."

[26] Zie bijvoorbeeld Inspectieraad (2017), *Toezichtagenda 2017-2018*, pagina 4 en 6

[27] Van Asselt, M. et al. (2018). *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang.* Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid; OECD (2017). *Creating a culture of Independence;* Van der Knaap, P. et al. (2019). *Onafhankelijk onderzoek in positie, oordeelsvorming en beeldvorming.* Bestuurskunde, 28(4); Leeuw (2019) *Onafhankelijkheid van toezicht en evaluatieonderzoek* (lezing Vide Jaarcongres 2019)

- Onafhankelijkheid in **oordeelsvorming en inzet instrumentarium**: de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren.[28] De Kaderstellende Visie op Toezicht verwijst in dit verband naar onafhankelijkheid in de drie kernactiviteiten van toezicht: informatie verzamelen, het op basis daarvan vormen van een oordeel, en het inzetten van eventuele interventies in het verlengde daarvan. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de (onderzoeks)methoden die een inspectie inzet. Onafhankelijkheid op dit terrein betekent ook dat er geen sprake mag zijn van bemoeienis van de minister met de inzet van sancties in individuele gevallen – de inspectie moet zijn (handhavings)instrumentarium naar eigen afweging in kunnen zetten.
  - Deze dimensie is nauw verbonden met het bredere evaluatiethema van **publieke waarde**: de publieke waarde van toezicht is voor een belangrijk deel een afgeleide van de ruimte die een toezichthouder heeft om in zijn toezichttaak onafhankelijk te werk te gaan.
- Onafhankelijkheid in **positionering, procedures en processen**: de manier waarop een toezichthouder is 'opgehangen' t.o.v. het verantwoordelijke ministerie(s), de wijze waarop financiering is geregeld, en de procedures en processen die bijdragen aan goed werkende checks and balances. Voorbeelden in deze laatste categorie zijn de afspraken over de manier waarop een inspectie zijn werkprogramma vaststelt en de wijze waarop openbaarmaking van inspectierapporten geschiedt, met aandacht voor het opstellen van beleidsreacties op inspectierapporten door het ministerie.
  - Deze dimensie hangt samen met de bredere evaluatiethema's van **ministeriële verantwoordelijkheid en governance**: om de onafhankelijkheid van toezicht te verenigen met de ministeriële verantwoordelijkheid zijn governancearrangementen nodig die waarborgen bevatten voor beide principes.
- Onafhankelijkheid in **beeldvorming**: de externe perceptie van onafhankelijkheid. Wordt de toezichthouder door de buitenwereld als onafhankelijk gepercipieerd?
  - Deze dimensie hangt samen met het bredere evaluatiethema van **publieke verantwoording**: om een geloofwaardige (verantwoordings)relatie met hun omgeving te kunnen onderhouden is het voor toezichthouders van groot belang dat zij als onafhankelijk worden gepercipieerd door betrokken partijen.

De jure versus *de facto* onafhankelijkheid

Een andere belangrijke notie die vaak terugkomt in publicaties over onafhankelijkheid van toezichthouders is het onderscheid tussen formele onafhankelijkheid (*de jure*) en onafhankelijkheid in de praktijk (*de facto)*[29]. Kort gezegd komt dit neer op het volgende: er kunnen nog zo veel formele waarborgen zijn om de onafhankelijkheid van de toezichthouder veilig te stellen – als die in de praktijk geen rol van betekenis spelen, dan heeft een inspectie het moeilijk zijn onafhankelijkheid waar te maken. Aan de andere kant is niet alles te regelen in (formele) procedures, en moeten formele waarborgen proportioneel zijn aan het doel dat ermee wordt beoogd. Anders gesteld: formele waarborgen voor onafhankelijkheid zijn in de meeste gevallen *noodzakelijk maar niet voldoende* voor onafhankelijk optreden van

[28] Deze definitie is afkomstig uit de toelichting bij de Aanwijzingen

[29] In dit verband moet worden opgemerkt dat er in de Nederlandse context formeel gezien geen sprake is van *de jure* onafhankelijkheid: juridisch gezien opereren de rijksinspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid en zijn zij dus niet onafhankelijk. Met *de jure* onafhankelijkheid doelen we hier dan ook vooral op de formele waarborgen die zijn aangebracht om onafhankelijke uitvoering van toezicht mogelijk te maken.

CONCEPT

inspecties. Van *de facto* onafhankelijkheid kan alleen sprake zijn als ook het *gedrag* van partijen in lijn is met principes van onafhankelijkheid.

Dit gedragsaspect wordt in veel publicaties benoemd: onafhankelijkheid is het resultaat van zowel 'harde' randvoorwaarden als van 'zachte' factoren als cultuur, gedrag en opstelling. De OECD (2017) benadrukt het belang van het scheppen van een *cultuur* van onafhankelijkheid. De Wolf (2019) wijst erop dat het in de praktijk waarmaken van onafhankelijkheid vraagt om "rolvastheid, het bewaken van neutraliteit en lef" van een inspecteur. Van Asselt c.s. (2018) stellen dat onafhankelijkheid "eerst en vooral vraagt om een juiste attitude", en dat het gaat om "een kwaliteit die continu bewaakt en soms bevochten moet worden". En in zijn reactie op twee WRR-rapporten in 2014 stelt het kabinet: "die [onafhankelijke] positionering is geen doel op zich; veel belangrijker is de rolvaste opstelling en onafhankelijke houding van toezichthouders."

Behalve het gedragsaspect noemen publicaties ook andere factoren die onafhankelijkheid in de praktijk kunnen bevorderen dan wel bemoeilijken. Zo stelt Van Asselt[30] dat het voor het waarmaken van onafhankelijk toezicht in de praktijk ook nodig is dat departementen "toezichthouders de ruimte, de mensen en de middelen moeten geven om alles wat ze willen zeggen ook te kunnen uiten". Met andere woorden: om in de praktijk stevig en onafhankelijk te functioneren hebben toezichthouders ook voldoende armslag en capaciteit nodig.

Dat het nodig is om behalve voor *de jure* onafhankelijkheid ook aandacht te hebben voor de manier waarop onafhankelijkheid in de praktijk vorm krijgt, blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van de commissie-Hertogh naar de relatie tussen het WODC en het ministerie van Justitie en Veiligheid, en met name oneigenlijke beïnvloeding vanuit het ministerie van onafhankelijk onderzoek van het WODC.[31] Die commissie concludeerde dat oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek vanuit het ministerie regelmatig plaatsvond. Dat gebeurde ondanks het feit dat er in 'het Protocol 2016' waarborgen waren neergelegd om dit te voorkomen. De commissie concludeerde echter dat dit protocol "niet leeft" en maar beperkt bekend was in de organisatie.[32] De aanwezigheid van een waarborg zoals het protocol hoeft dus niet te betekenen dat er in de praktijk naar de inhoud van dat protocol wordt gehandeld.

In dit verband is ook van belang dat onafhankelijkheid, zo stellen Van Asselt c.s. (2019), een *relationeel* begrip is: het is iets dat tot stand komt in interactie tussen verschillende partijen. Met andere woorden: onafhankelijkheid van is geen statisch gegeven, maar - als het goed gaat – de uitkomst van een zich voortdurend ontwikkelend, relationeel proces. Daarbij spelen formele kaders een belangrijke rol, maar minstens zo belangrijk is het gedrag aan beide kanten van de relatie. Een inspectie moet onafhankelijk opereren, maar onafhankelijkheid moet de inspectie ook gegund worden. En de inspectie moet daarbij ook voorkomen dat zij opereert in *splendid isolation*: zoals we eerder al zagen is, om impact te kunnen maken, verbinding met de werelden van beleid en uitvoering ook gewenst.

[30] Interview op Toezine.nl met prof. dr. Marjolein van Asselt (2015): *Onafhankelijke toezichthouders: vijf lessen*. Geraadpleegd via https://www.toezine.nl/artikel/101/onafhankelijke-toezichthouders-vijf-lessen/

[31] Onderzoekscommissie WODC II (2019). *Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid.*

[32] Hier moet ook worden opgemerkt dat volgens de commissie ook niet voldoende sprake was van waarborgen voor *de jure* onafhankelijkheid bij het WODC. Zo kon de positie van directeur van het WODC wettelijk sterker verankerd worden. Dit is bij rijksinspecties via de Aanwijzingen geregeld.

1.4.4 Analysekader

Hierboven hebben we uiteengezet dat onafhankelijkheid uiteenvalt in drie dimensies. Daarnaast is beschreven dat er een verschil bestaat in (waarborgen voor) onafhankelijkheid in formele zin (*de jure*) en onafhankelijkheid in de praktijk (*de facto*), waarbij we hebben benadrukt dat voor onafhankelijkheid in de praktijk ook gedragsaspecten een belangrijke rol spelen.

Om de koppeling te maken tussen formele bepalingen en de *de facto* situatie in de praktijk, maken we in de evaluatie onderscheid naar de vormgeving, toepassing en praktijkwerking van de Aanwijzingen; en de rol die andere factoren spelen:

- De **vormgeving** van de Aanwijzingen gaat om de inrichting van de Aanwijzingen, de keuzes die daarbij zijn gemaakt en de doelen die daarmee zijn beoogd. Die vormgeving wordt in dit evaluatiekader beschreven.
- De **toepassing** van de Aanwijzingen heeft betrekking op de formele implementatie van de Aanwijzingen. Is de formele inrichting van de relatie tussen departement en inspectie in lijn met de bepalingen in de Aanwijzingen? Zijn bepalingen vertaald naar de verschillende organisaties?
- Door de **praktijkwerking** van de Aanwijzingen te onderzoeken, brengen we in beeld welke *betekenis* de Aanwijzingen hebben voor de praktijk. Daarbij horen vragen als: hoe bekend zijn ze, welke rol spelen ze, hoe worden ze gepercipieerd, wat zijn de ervaringen van kernspelers met de Aanwijzingen, hoe worden ze door hen gewaardeerd, en welke (neven)effecten hebben ze in de praktijk? Hier focussen we ons met name op de terreinen waarop de Aanwijzingen direct van invloed zijn (zie hieronder voor een uitwerking).
- Ten slotte hebben we ook aandacht voor **overige factoren** die van invloed zijn op de doelen die met de Aanwijzingen worden beoogd. Hiermee doen we recht aan de constatering die we hierboven deden dat de Aanwijzingen *noodzakelijke maar niet voldoende* waarborgen voor onafhankelijkheid bevatten. Welke factoren spelen er nog meer? En welke (gedrags)patronen zijn herkenbaar rondom die factoren? Zo geven we extra duiding aan het begrip *de facto* onafhankelijkheid.

Als we deze benadering vertalen naar concrete indicatoren voor de evaluatie dan levert dat het onderstaande analysekader op. In de linkerkolom is daarbij aangegeven welke Aanwijzingen van toepassing zijn op kernelementen voor het analysekader: de verschillende dimensies van onafhankelijkheid, ministeriële verantwoordelijkheid en publieke verantwoording.

CONCEPT

Andersson Elffers Felix

Dimensie	*Toepassing / implementatie van de Aanwijzingen*	*Praktijkwerking Aanwijzingen*	*Invloed van andere factoren op onafhankelijkheid in de praktijk*
Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet instrumentarium *- publieke waarde van toezicht* *Aanwijzing 6*	– Formele borging van zelfstandige oordeelsvorming en interveniëren door inspectie – Functiescheiding binnen inspectie (aanwijzing 6) – Bestaan van beperkingen voor de bevoegdheden (waaronder aanwijzingsbevoegdheid) van de minister. – Aanwezigheid andere waarborgen (bv. protocollen en systematieken) om onafhankelijke oordeelsvorming te garanderen	– De doorwerking van formele waarborgen voor onafhankelijkheid in de praktijk – De in de praktijk ervaren betekenis van de bepalingen uit de Aanwijzingen voor het borgen van onafhankelijkheid	– Door inspecteurs ervaren druk op onafhankelijkheid in concrete situaties – Dilemma's in de praktijk rond onafhankelijkheid – Gemelde incidenten – Ervaringen medewerkers rond 'cultuur van onafhankelijkheid' – Gegevens uit medewerkerstevredenheids-onderzoeken m.b.t. onafhankelijkheid (indien beschikbaar) – Professionele rolopvatting van inspecteurs
Onafhankelijkheid in positie, processen en procedures *Aanwijzingen 4, 5, 10 t/m 12; 14-15* ***in balans met*** **Ministeriële verantwoordelijkheid** *Aanwijzingen 7 t/m 13*	Toepassing van bepalingen in de Aanwijzingen en daarbuiten op de volgende terreinen: – Formele positionering van inspectie in departement ('ophanging' – aanwijzing 5) – Juridische status en grondslag inspectie – Positie IG t.o.v. minister en ambtelijke top departement / lidmaatschap bestuursraad? – Benoemingsprocedure IG – Financieringsconstructie en (vrije) besteedbaarheid budget: financiële autonomie inspectie – Procedure rond vaststellen werkprogramma inspectie – Procedures rond openbaarmaking rapporten en opstellen beleidsreactie door ministerie – Afspraken rond opstellen beleidsregels (aanw. 15)	– Bekendheid en betekenis in de praktijk van de bepalingen uit de Aanwijzingen – Ervaringen met 'reflectieve functie' (aanwijzing 8 en 9) – Ervaringen met totstandkoming werkprogramma (aanwijzing 10) – Ervaringen met openbaar-making van rapporten (aanwijzing 13) – Ervaringen met aanwijzingen door de minister (aanwijzing 14) – Ervaringen rond opstellen beleidsregels (aanwijzing 15)	– Ervaringen met positie in de praktijk: relaties van inspecteurs (in verschillende lagen van de organisatie) met departement en bewaken onafhankelijkheid – Invloed van factoren buiten de Aanwijzingen op onafhankelijkheid in positie / procedures – (Gedrags)patronen in de dynamiek tussen inspectie en departement – Ervaringen rond financiering en budgettaire ontwikkeling inspectie in afgelopen jaren – Fysieke locatie en huisvesting inspectie
Onafhankelijkheid in beeldvorming *- publieke verantwoording*	– Mogelijkheden inspectie om zelfstandig te rapporteren aan Tweede Kamer	– Praktijkervaringen inspectie en departement met beeldvorming in de buitenwereld	– Factoren die in de praktijk bijdragen aan beeldvorming in de externe omgeving van inspecties m.b.t. onafhankelijkheid

CONCEPT

1.5 Onderzoeksmethoden

We zetten in deze evaluatie de volgende combinatie van onderzoeksmethoden in.

Desk research
Via desk research brengen we de *vormgeving* en de *toepassing* van de Aanwijzingen in beeld.

De keuzes die zijn gemaakt in de *vormgeving* zijn voor een belangrijk deel in dit evaluatiekader beschreven. In de desk research brengen we daarbij nog aanvullend in kaart hoe de vormgeving van de Aanwijzingen zich verhoudt tot het (beleids)debat rond de positie van inspecties. In relatie tot de vormgeving van de Aanwijzingen hebben we ook aandacht voor de reikwijdte van de Aanwijzingen: welke organisaties vallen onder de Aanwijzingen, en is dat (in de huidige context) een logisch en consistent geheel?

Om een beeld te ontwikkelen van de *toepassing* van de Aanwijzingen in de praktijk, brengen we per rijksinspectie in kaart of formele bepalingen van de Aanwijzingen zijn geïmplementeerd. We kijken daarbij niet alleen naar de precieze bepalingen in de Aanwijzingen, maar brengen ook hieraan gerelateerde aspecten in kaart, zoals de inrichting van de sturingsrelatie met het departement en de rechtsvorm van de inspectie. Ook hebben we aandacht voor het bestaan van aanvullende regelingen/bepalingen/protocollen voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de inspectie, die op zijn gesteld door individuele inspecties / departementen.

We baseren ons in de desk research op beschikbare documentatie, mogelijk aangevuld met aanvullende informatie die wordt verkregen via departementen en inspecties. De klankbordgroep kan daarbij een rol spelen, of er kan een (online) vragenlijst van beperkte omvang worden uitgezet (in te vullen door 1 vertegenwoordiger per inspectie en departement). Ook gaan we na in hoeverre we gebruik kunnen maken van recent door Bureau Inspectieraad verzamelde feitelijke gegevens op dit terrein.

Interviews
De interviews gebruiken we vooral om feitenmateriaal dat we in de documentstudie hebben verzameld te *duiden*, en te verrijken met ervaringen over de betekenis en werking van de Aanwijzingen in de praktijk. Hoe pakt toepassing van de Aanwijzingen uit in de praktijk, en wat zijn de ervaringen van respondenten met de bepalingen in de Aanwijzingen?

We stellen voor om de volgende interviews te organiseren:
- **Interviews met 4-5 inspecteuren-generaal**, eventueel aangevuld met bestuursadviseur of -secretaris (verantwoordelijk voor relatiemanagement met departement). We kiezen er hier voor om niet alle IG's te interviewen, gezien het feit dat de IG's zich reeds gezamenlijk hebben uitgesproken over dit thema in een gezamenlijke brief. We verwachten dat 4 à 5 gesprekken met IG's (waaronder in elk geval de voorzitter van de Inspectieraad) voldoende verdieping op dit punt kunnen brengen.
- **Interviews met 7-8 departementen**. In totaal hebben 7 departementen een rijksinspectie in formele zin in hun gelederen. Als we de Inspectie Veiligheid Defensie daarbij rekenen, zijn dat er 8. Per departement gaan we in gesprek met een functionaris die vanuit 'beleid' de rol van 'opdrachtgever' voor de inspectie bekleedt. Daarbij streven we ernaar de functionaris te spreken met het meeste zicht op de relatie met de onder het ministerie ressorterende inspectie. Dit is waarschijnlijk een medewerker op afdelingshoofd- of directeursniveau.
- **Een groepsinterview met vertegenwoordigers van de 'eigenaarsrol'.** Departementen hebben behalve de rol van 'opdrachtgever' in de richting van de inspectie ook de rol van 'eigenaar' (hoewel die formeel niet altijd als zodanig wordt benoemd). Deze rol is vaak belegd bij een concernstaf of directie FEZ. Dit is een rol waarin andere thema's spelen dan vanuit de 'opdrachtgevende' rol. Om

CONCEPT

ook dit perspectief mee te nemen, organiseren we een groepsgesprek met functionarissen die deze rol bekleden van 4-5 departementen.
- **Een interview met vertegenwoordigers van Bureau Inspectieraad,** om overkoepelende ervaringen met de Aanwijzingen in beeld te brengen.
- **Een aantal interviews met onafhankelijke expert(s)**, zoals prof. Marjolein van Asselt (OVV), dr. Peter van der Knaap (voorzitter VIDE), prof. Sjoerd Zijlstra (VU), mr. Tjibbe Joustra, prof. Femke de Vries (RUG), of prof. Heinrich Winter (RUG).

De topiclijst voor de interviews ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Topiclijst interview evaluatie Aanwijzingen - voorbeeld

Introductie

Toepassing van de Aanwijzingen
- Toepassing van de Aanwijzingen voor deze inspectie en eventuele uitzonderingen: zijn de Aanwijzingen in de praktijk gebracht?

Algemene ervaringen met de Aanwijzingen
- Bekendheid met de Aanwijzingen
- Algemeen beeld van meerwaarde van de Aanwijzingen. Welke Aanwijzing(en) wordt/worden gezien als het meest betekenisvol?
- Knel- en verbeterpunten in de werking van de Aanwijzingen

Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet instrumentarium
- Ervaringen in de praktijk met onafhankelijkheid in oordeelsvorming
- (Gedrags)patronen in de dynamiek tussen inspectie en departement
- Incidenten rond onafhankelijkheid, en door inspecteurs ervaren druk
- Cultuur van onafhankelijkheid binnen inspectie en departement
- Invloed van factoren buiten Aanwijzingen op onafhankelijkheid in oordeelsvorming

Onafhankelijkheid in positionering / balans met ministeriële verantwoordelijkheid
- Ervaringen met betrekking tot formele positionering inspectie
- Ervaringen met betrekking tot financieringsconstructie inspectie
- Ervaringen met interactie inspectie en departement rond openbaarmaking rapporten, vaststellen werkprogramma etc.
- Ervaringen met inzet aanwijzingsbevoegdheid minister
- Oordeel over balans tussen onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid
- Invloed van factoren buiten Aanwijzingen op onafhankelijkheid in positionering

Onafhankelijkheid in beeldvorming / publieke verantwoording
- Beeld van bijdrage Aanwijzingen aan onafhankelijkheid in beeldvorming
- Invloed van factoren buiten Aanwijzingen op onafhankelijkheid in beeldvorming

Overige punten
- Betekenis van Aanwijzingen op andere terreinen (zoals relatie beleid-toezicht-uitvoering en samenwerking tussen departementen)
- Verwachtingen van alternatieven voor de Aanwijzingen (zoals een Wet op de rijksinspecties)

Voor specifieke interviews (bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van de 'eigenaar') worden toegespitste gespreksleidraden gemaakt. Alle gesprekspartners krijgen ter voorbereiding op het interview de gespreksleidraad toegestuurd.

In de uitvoering van interviews staat zorgvuldigheid voorop. We voeren de gesprekken op basis van vertrouwelijkheid en zorgen ervoor dat uitspraken in het rapport niet direct te herleiden zijn naar individuele gesprekspartners. We sturen ter voorbereiding een gespreksagenda. Na afloop van elk interview delen we een beknopt gespreksverslag ter verificatie, zodat feitelijke onjuistheden of verkeerde interpretaties direct kunnen worden gecorrigeerd. Gespreksverslagen worden niet gedeeld met de opdrachtgever.

Groepsinterviews

Aanvullend op de individuele interviews voeren we een twee- of drietal **groepsinterviews.** Deze groepsinterviews richten zich specifiek op de doorwerking van de Aanwijzingen 'op de werkvloer' – in de organisatie. In deze gesprekken zoomen we in op de dilemma's en spanningen die rond onafhankelijkheid in de praktijk spelen, bijvoorbeeld door casussen te bespreken. De groepsinterviews zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de (gedrags)patronen aan zowel de kant van inspecties als de kant van ministeries, en de invloed die de bepalingen in de Aanwijzingen daar al dan niet op hebben.

Deelnemers aan deze interviews zijn bijvoorbeeld stafinspecteurs, die veel in contact staan met het ministerie – bijvoorbeeld rond het opstellen van het werkprogramma en jaarverslag – en hun tegenhangers aan departementale kant. Ook voeren we een of twee groepsinterviews met inspecteurs die in het primaire toezichtproces werkzaam zijn.

In deze laatste categorie gesprekken met inspecteurs hebben we expliciet aandacht voor de invloed van andere factoren dan de bepalingen in de Aanwijzingen op onafhankelijkheid in de praktijk. Hoe duiden deze inspecteurs onafhankelijkheid, welke spanningsvelden signaleren zij, hoe gaan ze daar mee om? Waar we in de andere onderzoeksmethoden dichter bij de (letterlijke) inhoud van de Aanwijzingen blijven, hebben deze groepsinterviews een meer verkennend karakter. Door in te zoomen op ervaringen met onafhankelijkheid in de praktijk, focussen we op de *bedoeling* van de Aanwijzingen: het versterken van de onafhankelijkheid van toezicht.

We organiseren deze groepsinterviews in een later stadium van het onderzoek. Afhankelijk van de resultaten van ons onderzoek tot op dat moment, zijn er verschillende mogelijkheden voor de invulling van de groepsinterviews. Zo kunnen we ervoor kiezen om gesprekken met enerzijds inspecteurs en anderzijds beleidsambtenaren te organiseren, maar ook groepsgesprekken met een gemengde samenstelling kunnen interessante bevindingen opleveren door verschillende perspectieven bij elkaar te brengen. Op een later moment in het onderzoek bepalen we welke invulling de meeste meerwaarde oplevert.

1.6 Stappenplan voor het onderzoek

In de figuur hieronder is bovenstaande aanpak samengevat in een stappenplan.

CONCEPT

	1 Opstart en oriëntatie	2 Ontwikkelen evaluatiekader	3 Praktijk-onderzoek	4 Synthese en toetsing	5 Rapportage en afronding
Resultaat	Een gedragen start, met helderheid over wederzijdse verwachtingen	Een uitgewerkt evaluatiekader dat richting geeft aan het praktijkonderzoek	Een volledige en dekkende set data uit het praktijkonderzoek, geverifieerd door gesprekspartners	Getoetste synthese van bevindingen, mogelijk in de vorm van een (aanzet tot) een eerste conceptrapportage	Evaluatierapport met antwoord op onderzoeksvragen en aanbevelingen voor de toekomst
Doorlooptijd	Week 35-36	Week 36-38	Week 39 – week 41	Week 41 – week 42	Week 43 – week 44
Activiteiten	• Kennismaking in een startgesprek • Afstemmen plan van aanpak en maken werkafspraken • Verzamelen relevante documentatie voor opstellen evaluatiekader • Opstellen van lijst met gesprekspartners • Eventueel eerste oriënterende gesprekken	• Desk research en beleidsreconstructie • Verdieping kernthema's, concretiseren onderzoeksvragen, • Schrijven evaluatiekader, bespreking met klankbordgroep en begeleidings-commissie • Inplannen interviews	• Houden (groeps) interviews • Documentstudie naar werking en toepassing aanwijzingen	•Analyseren van bevindingen per onderzoeksvraag •Maken van synthese van bevindingen per thema en overkoepelend •Opstellen van tussenrapportage en bespreken van deze rapportage met opdrachtgever • Aanpassen en afronden van de synthese	• Formuleren van conclusies en aanbevelingen • Opstellen van concept eindrapportage en bespreken hiervan met klankbordgroep en begeleidings-commissie • Aanpassen en afronden van eindrapportage

Deze stappen zijn hieronder uitgeschreven.

Stap 1: Opstart en oriëntatie	
Resultaat	Een gedragen start, met helderheid over wederzijdse verwachtingen
Activiteiten	– Kennismaking in een startgesprek – Afstemmen plan van aanpak en maken werkafspraken – Verzamelen relevante documentatie voor opstellen evaluatiekader – Opstellen van lijst met gesprekspartners – Eventueel eerste oriënterende gesprekken
Doorlooptijd	1 week

Stap 2: Ontwikkelen evaluatiekader	
Resultaat	Een uitgewerkt evaluatiekader dat richting geeft aan het praktijkonderzoek
Activiteiten	– Desk research en beleidsreconstructie – Verdieping kernthema's, concretiseren onderzoeksvragen, – Schrijven evaluatiekader, bespreking met klankbordgroep en begeleidingscommissie – Inplannen interviews
Doorlooptijd	2 weken

Stap 3: Praktijkonderzoek	
Resultaat	Een volledige en dekkende set data uit het praktijkonderzoek, geverifieerd door gesprekspartners
Activiteiten	– Houden (groeps) interviews – Documentstudie naar werking en toepassing aanwijzingen
Doorlooptijd	3 weken

CONCEPT

Stap 4: Synthese en toetsing	
Resultaat	Getoetste synthese van bevindingen, mogelijk in de vorm van een (aanzet tot) een eerste conceptrapportage
Activiteiten	– Analyseren van bevindingen per onderzoeksvraag – Maken van synthese van bevindingen per thema en overkoepelend – Opstellen van tussenrapportage en bespreken van deze rapportage met opdrachtgever – Aanpassen en afronden van de synthese
Doorlooptijd	2 weken

Stap 5: Rapportage en afronding	
Resultaat	Evaluatierapport met antwoord op onderzoeksvragen en aanbevelingen voor de toekomst
Activiteiten	– Formuleren van conclusies en aanbevelingen – Opstellen van concept eindrapportage en bespreken hiervan met klankbordgroep en begeleidingscommissie – Aanpassen en afronden van eindrapportage
Doorlooptijd	2 weken

1.6.1 Rol begeleidingscommissie en klankbordgroep

Voor de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is een begeleidingsgroep van wetenschappers samengesteld. Deze begeleidingsgroep borgt de methodologische kwaliteit van het onderzoek.

Naast de overkoepelende begeleidingsgroep van de evaluatie wordt voor dit deelonderzoek een klankbordgroep ingesteld waarin departementen, inspecties en Bureau Inspectieraad vertegenwoordigd zijn. De rol van de klankbordgroep is bedoeld om te zorgen voor een goede betrokkenheid van de voorwerpen van dit onderzoek: inspecties en departementen. Via de klankbordgroep hebben zij de mogelijkheid om tussenproducten te checken op volledigheid en feitelijke juistheid. Ook kunnen zij de onderzoekers voorzien van bronmateriaal en waar nodig zorgen voor introducties bij gesprekspartners.

De klankbordgroep wordt in elk geval in staat gesteld om te reageren op het evaluatiekader en de concept-onderzoeksrapportage. Daarbij staat voorop dat AEF als onafhankelijk onderzoeker verantwoordelijk blijft voor de manier waarop we reacties verwerken in onze rapportage. Dat betekent bijvoorbeeld dat wij feitelijke onjuistheden zullen corrigeren, maar bevindingen en conclusies alleen wijzigen als daar gegronde redenen voor zijn.

CONCEPT

Bijlage: reconstructie van de beleidstheorie

De toelichting op de Regeling (de Aanwijzingen zijn formeel een Regeling van de Minister-President) vormt de belangrijkste bron voor de reconstructie van de beleidstheorie. Hieronder geven we voor alle 15 Aanwijzingen aan welke doelen er met de Aanwijzingen zijn beoogd.

§1: Toepassingsbereik en definities

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 1	De aanwijzingen hebben betrekking op de uitoefening van toezichtstaken door rijksinspecties	Afbakening scope aanwijzingen
Aanwijzing 2	Begripsbepaling kernbegrippen 'rijksinspectie', 'inspecteur-generaal', 'minister' en 'werkprogramma'	Begripsbepaling en afbakening scope aanwijzingen
Aanwijzing 3	De aanwijzingen worden in acht genomen door ministers, staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen	Afbakening scope aanwijzingen

§2: Positie van rijksinspecties binnen de departementale organisatie

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 4	Een rijksinspectie wordt opgenomen in de organisatie-regeling van het ministerie waarvan zij onderdeel is	Helderheid verschaffen over de positionering van de inspectie binnen het departement

CONCEPT

Aanwijzing 5	Een rijksinspectie is in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd	Zorgen voor stevige positie inspectie in departement door IG op topniveau te positioneren – op die manier is de inspectie niet hiërarchisch ondergeschikt aan een ander onderdeel van het ministerie. Het gaat hier om de toezichtstaken van de inspectie. Ook wordt hiermee gerealiseerd dat er binnen het ministerie op een hoog niveau een organisatorische scheiding is aangebracht tussen de toezichtstaken van de rijksinspectie en andere taken die binnen het ministerie worden uitgeoefend. Ook zorgt deze bepaling ervoor dat de IG lid is van de Bestuursraad of een vergelijkbaar hoogambtelijk overlegorgaan binnen het ministerie, of heeft desgewenst direct toegang tot dergelijke vergaderingen. De toelichting stelt dat “dit gevolgen [kan] hebben voor de beeldvorming over de samenwerking met de andere onderdelen van het ministerie en de betrokkenheid bij de beleidsvorming binnen het ministerie”
Aanwijzing 6	Binnen een rijksinspectie bestaat een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken	Voor het vertrouwen in onafhankelijk en onpartijdig toezicht is het van belang dat niet dezelfde medewerkers van rijksinspecties toezicht houden als betrokken zijn bij bijvoorbeeld taken als (de advisering over) de verlening van een vergunning, etc. Door die taken in de bedrijfsvoering van de inspectie te scheiden, kunnen burgers en bedrijven erop vertrouwen dat er in het toezicht geen sprake is van conflicterende belangen.

§3: Samenwerking

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 7	De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, maakt afspraken met andere betrokken ministers over taakverdeling en onderlinge afstemming	Rijksinspecties hebben vaak te maken met meerdere ministers die verantwoordelijk zijn voor delen van hun toezichtstaken. Dit schept behoefte aan een heldere rolverdeling tussen deze ministers en de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is.
Aanwijzing 8	Een rijksinspectie informeert de (beleids)onderdelen van het ministerie over de uitvoering van regels en de werking van beleid in de praktijk.	Het kabinet verwacht dat toezicht bijdraagt aan beter beleid en een betere uitvoering. Voor een inspectie betekent dat onder meer dat informatie over effecten van beleid die wordt vergaard via toezicht, wordt benut voor advisering over beleid(svernieuwing) en wetgeving.

CONCEPT

Aanwijzing 9	Beleidsonderdelen van een ministerie leggen beleidsvoornemens die het takenpakket van een rijksinspectie raken in een vroeg stadium voor aan de inspectie ten behoeve van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.	Deze aanwijzing moet eraan bijdragen dat gewaarborgd is dat de kennis en expertise van inspecties (met name m.b.t. de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid), voldoende wordt benut bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

§4: Werkprogramma en jaarverslag

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 10	Een rijksinspectie stelt periodiek een werkprogramma vast na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen. Betrokken minister(s) moeten dit werkprogramma goedkeuren, sturen het werkprogramma toe aan de Staten-Generaal en informeert de Kamers over tussentijdse wijzigingen hierin en andere majeure aangelegenheden.	Borgen van de onafhankelijkheid van de inspectie: de inspectie stelt *zelf* zijn werkprogramma vast. Hiervoor wordt afgestemd met beleidsonderdelen. De minister keurt het werkprogramma vervolgens goed.
Aanwijzing 11	De IG biedt minister(s) jaarlijks een verslag aan over de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten hiervan. De minister zendt dit jaarverslag aan de Staten-Generaal.	De toelichting doet geen uitspraken over de achterliggende doelstelling van deze aanwijzing.

§5: Informeren van de minister

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 12	Een IG informeert zo nodig de verantwoordelijke minister rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen, adviezen, etc.	Deze aanwijzing beoogt de positie van de inspectie binnen het departement te versterken, door te zorgen voor een directe informatierelatie tussen IG en minister. In de toelichting is expliciet opgenomen dat “een signaal van de inspectie ongefilterd bij de minister terecht [moet] komen”.

CONCEPT

		De toelichting stelt dat “de IG bepaalt welke gegevens op welk moment aan de minister worden voorgelegd, zodat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken.” In de toelichting is daarnaast opgenomen: “Normaliter wordt de informatie voor de minister binnen het ministerie afgestemd en wordt de minister tegelijk geïnformeerd over de reactie van beleid. Om te verzekeren dat de minister steeds kan beschikken over relevante en ongewijzigde informatie van zijn rijksinspectie, is het belangrijk dat de inspecteur-generaal de minister zo nodig zelf kan informeren zonder afhankelijk te zijn van de instemming van anderen binnen de departementale hiërarchie, met inbegrip van de SG. Een signaal van de inspectie moet ongefilterd bij de minister terecht komen.”
Aanwijzing 13	De IG stelt de minister in de gelegenheid om een reactie te formuleren op een rapport, voordat het openbaar wordt gemaakt. De aanwijzing legt 5 gevallen neer waarin hier sprake van moet zijn (bv: het rapport geeft aanleiding tot heroverweging van beleid; of het rapport is opgesteld n.a.v. een incident met grote maatschappelijke impact). Indien de minister een beleidsreactie op willen stellen, dan houdt de inspectie openbaarmaking ten hoogste zes weken aan, en worden het rapport en reactie vervolgens gelijktijdig gepubliceerd.	Deze aanwijzing beoogt de minister in staat te stellen om zijn ‘staatsrechtelijke verantwoordelijkheid’ voor de terreinen waarover de inspectie rapporteert waar te maken. Dat gebeurt door de minister de gelegenheid te bieden publicatie van een inspectierapport gepaard te laten gaan van een beleidsreactie.

CONCEPT

§6: Aanwijzingsbevoegdheid van de minister

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 14	Een minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan een rijksinspectie. Dat gebeurt uitsluitend in schriftelijke vorm. Een algemene aanwijzing wordt in de Staatscourant geplaatst. Bijzondere aanwijzingen worden aan de Staten-Generaal gestuurd. Ook is bepaald dat bijzondere aanwijzingen geen betrekking mogen hebben op een aantal terreinen (zie hiernaast).	Deze aanwijzing bevat bepalingen gericht op het bereiken van een gezond evenwicht tussen minister en inspectie: “omdat de rijksinspecties opereren onder de verantwoordelijkheid van een minister, moeten zij de instructies van de beleidsverantwoordelijke minister opvolgen”. Om de balans niet te laten doorslaan in de richting van de minister, bevat de aanwijzing ook een aantal bepalingen die de mogelijkheid van de minister begrenzen om de inspectie aanwijzingen te geven. Volgens de toelichting moet de aanwijzingsbevoegdheid “geen inbreuk maken op het beginsel dat de rijksinspecties (...) op een onpartijdige en onafhankelijke wijze tot bevindingen en oordelen komen.” Zo is bepaald dat aanwijzingen alleen schriftelijk mogen zijn. Zo is transparant en herleidbaar wat de inhoud van de aanwijzing was. Ook is bepaald dat een bijzondere aanwijzing [die betrekking heeft op een concreet geval] direct aan het parlement moet worden gezonden. Ook is bepaald dat aanwijzingen geen betrekking mogen hebben op (o.a.) het weerhouden van de inspectie om een specifiek onderzoek te verrichten, en dat de minister zijn bevoegdheid niet mag mandateren – bijvoorbeeld aan een directeur-generaal. Dat past volgens de toelichting “niet bij de gelijkwaardige positie die het toezicht heeft ten opzichte van de andere taken van de minister”.

§7: Beleidsregels

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 15	Beleidsregels over de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie worden ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister of door de inspecteur-generaal.	Het doel van deze bepaling is helderheid te scheppen over de verdeling van de verantwoordelijkheid om beleidsregels op te stellen tussen inspectie en ministerie. Daarbij is van belang dat de toelichting stelt dat “het niet past bij de positie van de rijksinspectie binnen het ministerie dat een ander onderdeel van het ministerie mandaat wordt verleend om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die door de rijksinspectie worden uitgeoefend.”

CONCEPT

Andersson Elffers Felix

Analysekader onderzoek benoemingenbeleid

Onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand

GB288

1.1Introductie: doel van dit document

Voor u ligt het kader waarbinnen we het onderzoek over benoemingsprocessen bij zbo's en adviescolleges vormgeven. Het betreft zbo's en adviescolleges die onder respectievelijk de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Kaderwet adviescolleges vallen. Het doel van dit beschrijvende onderzoek is om informatie op te leveren om antwoord te geven op de vraag of andere benoemingsprocedures passender zouden zijn op het gebied van transparantie en diversiteit.

Dit analysekader is een uitgewerkt plan van aanpak voor het onderzoek en bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen, -methoden, -aanpak en planning. Ook geeft het kader inzicht in de context van het onderzoek en biedt het verdieping in enkele kernbegrippen voor dit onderzoek. Het analysekader vormt daarmee een belangrijke basis voor het onderzoek, waarop in de uitvoering kan worden teruggevallen. Het kader wordt besproken met de begeleidingscommissie en in overleg met de opdrachtgever vastgesteld.

1.2Aanleiding en vraagstelling

Dit onderzoek is onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand die Andersson Elffers Felix (AEF) uitvoert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Financiën.

De Kaderwet zbo's (2007) en de Kaderwet adviescolleges (1997) bieden de juridische kaders voor de inrichting van zbo's en adviescolleges. In deze wetten en regelingen is beperkt aandacht besteed aan hoe het benoemingenbeleid werkt. Dit is gedeeltelijk uitgewerkt in nadere wet- en regelgeving. Zo geldt voor zbo's dat in de instellingswet van een individueel zbo de inrichting van dat orgaan is geregeld. In de instellingswet van een zbo kan nader aandacht worden besteed aan zaken als de benoemingstermijn en de persoonlijke kwalificaties van bestuursleden. In de instellingswet zijn tevens afwijkingen op de Kaderwet zbo's opgenomen. Zo kan in de instellingswet het niveau van de benoeming geregeld worden; door de minister of bij Koninklijk Besluit.

Ook voor adviescolleges is sprake van afzonderlijke instellingswetten waarin nadere regels voor de inrichting en werkwijze van het orgaan staan vastgelegd. Voor adviescolleges is, in vergelijking met zbo's, in de Kaderwet wel meer specifiek geregeld rondom benoemingen. De Kaderwet adviescolleges bevat bijvoorbeeld een regeling voor de benoemingstermijn en tevens voorschriften over persoonlijke kwalificaties en diversiteit.

Het benoemingenbeleid is al enige malen onderwerp geweest van het publieke debat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er al in 2006 een onderzoek is uitgevoerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur naar de wijze waarop transparantie van benoemingsprocedures in het openbaar bestuur kan worden vergroot. Recent (2019) heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar diversiteit in vaste adviescolleges. Hieruit blijkt dat de inspanningen die worden gepleegd om diversiteit te bereiken sterk verschillen per ministerie en adviescollege. En sinds 2016 en 2018 wordt over respectievelijk etnische/culturele achtergrond en man-vrouw verhoudingen niet meer per adviescollege gerapporteerd. Deze conclusies schetsen een beeld van beperkte transparantie over de samenstellingen van adviescolleges (wat een direct resultaat is van het benoemingenbeleid).

GB288

Recent (2019) bleek weer dat er ook in de Tweede Kamer vragen spelen over het benoemingenbeleid. Dit kwam tot uiting in een motie van Sneller en Den Boer (d.d. 31 oktober 2019). Deze motie is de directe aanleiding voor dit onderzoek. In deze motie geven Sneller en Den Boer aan dat 'de formele rol van de Tweede Kamer in deze benoemingsprocedures een significant onderdeel van die checks' is, terwijl die op dit moment vaak te summier en bovendien weinig consistent tussen verschillende instituties is.'

Naar aanleiding van deze motie wordt nu dit onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek betreft een inventarisatie van de wijze waarop in wetten en regelingen en in de praktijk invulling wordt gegeven aan het benoemingenbeleid. In dit deelonderzoek:

- Beschrijven we hoe departementen op dit moment invulling geven aan de benoemingen bij zbo's en adviescolleges (vallend onder de Kaderwet zbo's en Kaderwet adviescolleges)
- Onderzoeken we in hoeverre er in benoemingsprocedures over de hele linie sprake is van consistentie waar het gaat om de betrokkenheid van de Tweede Kamer
- Kijken we ter inspiratie ook naar benoemingsprocedures voor Commissarissen van de Koning, burgemeesters, de Hoge Raad, Hoge Colleges van Staat en Agentschappen

De hoofdvraag is als volgt geformuleerd: Wat zijn op papier en in de praktijk de benoemingsprocedures voor bestuursleden van zbo's en adviescolleges? De onderliggende deelvragen zijn in onderstaande figuur weergegeven:

1 Wat zijn op papier en in de praktijk de benoemingsprocedures voor (bestuurs-)leden van zbo's en adviescolleges?

- Hoe zien de werving-, selectie- en benoemingsprocedures van zbo's en adviescolleges eruit?
- Zijn (her)benoemings-besluiten en ontslagbesluiten vindbaar?
- Welke inspiratie kan worden opgedaan bij benoemingsprocedures voor Commissarissen van de Koning, burgemeesters, de Hoge Raad, Hoge Colleges van Staat en Agentschappen?

A Wat is de betrokkenheid van de Tweede Kamer(TK)?

- Hoe krijgt eventuele betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de werving en selectie rond benoemingen vorm?
- Hoe ziet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer eruit bij die benoemingen?
- Hoe heeft de TK bewindspersonen ter verantwoording geroepen over de benoeming van een lid van een democratisch instituut?

B Hoe wegen diversiteit en transparantie in de benoemingen?

- In hoeverre is er sprake van transparantie bij benoemingen?
- Op welke wijze wordt aandacht gegeven aan diversiteit in benoemingen?

1.3 Context

1.3.1 Zbo's en adviescolleges

Zbo's en adviescolleges bestaan in vele soorten en maten. De juridische vorm van zbo's verschillen ook nog. Publiekrechtelijke zbo's maken in beginsel deel uit van de rechtspersoon Staat, maar kunnen ook eigen rechtspersoonlijkheid hebben. Bij zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid heeft soms alleen het bestuur of de bestuurder de zbo-status, terwijl de rest van de organisatie een andere juridische vorm kent. Sommige zbo's (bijna 40%) hebben een privaatrechtelijke vorm met een eigen rechtspersoonlijkheid. Ook het precieze aantal zbo's is aan discussie onderhevig. Het zbo-register telt er 138, maar daar zitten ook clusters van zbo's bij[1].

Adviescolleges onder de Kaderwet adviseren gevraagd en ongevraagd over wetten en regels of over beleid. Het advies brengen zij uit aan ministers of de Eerste en Tweede Kamer. Er bestaan tijdelijke, eenmalige en vaste adviescolleges. De Onderwijsraad of de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn voorbeelden van vaste adviescolleges. Vaste adviescolleges bestaan doorgaans uit 7-15 leden (Algemene Rekenkamer 2019).

1.3.2 Belang van benoemingen bij zbo's en adviescolleges

Het is van belang voor onze democratie dat instituties zoals zbo's en adviescolleges goed functioneren. Ze vervullen een belangrijke rol in onze maatschappij: ze leveren publieke waarde. En het functioneren van deze instituties wordt mede bepaald door de manier waarop er leiding gegeven wordt aan deze instituties. Daarmee komen we op het onderwerp van benoemingen.

Aan het proces van benoemingen zitten veel aspecten die medebepalend zijn voor publiek vertrouwen in instituties. Zoals: is het proces transparant? Is het controleerbaar? Leidt het tot een diverse samenstelling van besturen? Wie zou welke rol moeten spelen in het proces? Wat zou bijvoorbeeld de rol van de Tweede Kamer moeten zijn? De minister benoemt, schorst en ontslaat en heeft (gedeeltelijke) ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe wordt hier in de praktijk mee omgegaan? En welke invloed hebben benoemingen op de onafhankelijkheid van zbo's en adviescolleges?

In dit beschrijvende onderzoek komen bovenstaande deze aspecten aan bod. We bekijken ze echter niet normatief : we doen geen uitspraken over de rol die de Tweede Kamer zou moeten spelen. Noch of besturen voldoende divers zijn. Wel *beschrijven* we hoe publieke waarde, ministeriële verantwoordelijkheid, diversiteit, transparantie en onafhankelijkheid op dit moment een rol spelen in het gehele proces van benoemingen bij zbo's en adviescolleges. Dit komt ook naar voren in de onderwerpen die u terug vindt in het analysekader.

1.3.3 Benoemingenbeleid en kaders

Voor de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's, concludeerde de Raad voor Openbaar Bestuur in 2006 dat de regelingen over herbenoeming en de benoemingstermijn die in de

[1] S. van Thiel, 2020: 'Leren Loslaten'.

GB288

instellingswetten zijn opgenomen per zbo zeer uiteenlopen. Daarbij gaan de instellingswetten niet altijd (even specifiek) in op de persoonlijke kwalificaties die gesteld worden aan leden.

De Kaderwet zbo's die daarna in werking trad, besteedt weinig specifieke aandacht aan benoemingenbeleid; die ruimte wordt vooralsnog (al dan niet) in de instellingswetten nader ingevuld. In de Kaderwet Adviescolleges zijn zoals eerder gesteld wel meer specifieke regelingen opgenomen rondom het benoemingenbeleid. Daarbij is bijvoorbeeld aandacht voor transparantie van de procedure en een diverse samenstelling van het college. De vraag is hoe deze kaders doorwerken in de praktijk.

Zoals eerder genoemd biedt de Kaderwet Adviescolleges regels omtrent de benoeming van leden. Hiernaast bestaat een overzichtelijke Handreiking (2017) waarin helder weergegeven richtlijnen zijn opgenomen voor de benoemingsprocedure en samenstelling van de leden van een adviescollege. Het rapport van de Algemene Rekenkamer (2019) concludeert ondanks deze regelingen en richtlijnen dat er onvoldoende sprake is van transparantie en diversiteit in het benoemingenbeleid bij een groot deel van de adviescolleges. Op het punt van diversiteit werd in een rapport uit 2006 (10 jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet Adviescolleges) ook al geconcludeerd dat er geen sprake is van evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot een etnische en culturele minderheid in adviescolleges.

Deze conclusie uit 2006 is op hoofdlijnen niet zeer verschillend met de conclusies van de Algemene Rekenkamer in 2019. Na meer dan 20 jaar blijkt dus dat de Kaderwet met de regeling rondom diversiteit weinig effect heeft gehad. Het kabinet heeft hierop in 2020 maatregelen aangekondigd om transparantie en diversiteit verder te vergroten.

1.3.4 Politieke aandacht voor benoemingen

Benoemingen bij publieke organen vormen een politiek discussiepunt. Transparantie en diversiteit vormen speerpunten in de discussie waarbij de Tweede Kamer nu pleit voor meer betrokkenheid bij benoemingen (Motie Sneller en Den Boer). De argumentatie is onder meer dat deze betrokkenheid van belang is voor het waarborgen van de onafhankelijkheid bij deze instituten.

Een kritische kanttekening hierop in de reactie van Minister Knops (BZK) is dat meer betrokkenheid van de Tweede Kamer niet per se bijdraagt aan het versterken van onafhankelijkheid. In de huidige inrichting zijn *checks and balances* niet afwezig: de benoemingsbevoegdheid ligt bij de minister en de Kamer controleert. Naast diversiteit en transparantie, zijn volgens de minister andere waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, scheiding van machten en controle op de macht eveneens fundamenteel. Een belangrijk punt om mee te nemen uit de reactie van de minister is dat het verschuiven of herverdelen van bevoegdheden geen directe oplossing is voor vermeende problemen bij het benoemingenbeleid. '

1.4 Analysekader

In tegenstelling tot enkele andere onderwerpen binnen de brede evaluatie is het benoemingenbeleid voor zbo's en adviescolleges nog relatief onontgonnen terrein. Het is daarmee niet uitgesloten dat het analysekader nog verder ontwikkeld wordt gaande het onderzoek.

GB288

Dit deelonderzoek heeft een beschrijvend karakter. Het is niet normatief van aard en we zullen derhalve ook geen indicatoren in het analysekader opnemen. Wel beschrijven we per deelvraag naar welke onderwerpen we gaan kijken.

1.4.1 Analysekader

Het onderstaande analysekader is gestructureerd naar de onderzoeksvragen vanuit de offerte-aanvraag. In aanvulling op deze vragen, kijken we ook naar ontslag- en beëindigingsprocedures en naar diversiteit. Beide onderwerpen vindt u terug in onderstaand analysekader.

1. Inventarisatie van de benoemingsprocedures

Deelvragen	Onderwerpen
– Hoe zien de werving-, selectie- en benoemingsprocedures van democratische instituties eruit?	– Aandacht voor de werving-, selectie- en benoemingsprocedures in instellingswetten (geselecteerde zbo's) – Beschrijving van de stappen in de selectieprocedures – Eenduidigheid van procedures – Wijze van opstellen van vacatureteksten (bv aandacht voor diversiteit, unconscious bias, wie wordt geraadpleegd in het opstellen), en betrokken bij opstellen van teksten – Locatie, wijze en moment van publicatie van vacaturetekst – Wijze waarop kandidaten kennisnemen van de vacature – Samenstelling van de selectiecommissie; rollen van leden van selectiecommissie – Formele en informele rollen in de procedures en de invulling die daaraan gegeven wordt – Afwegingen om wel of niet een (commercieel)bureau in te huren/zetten om procedure te begeleiden – Mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen – Rol van de minister/ministerie in deze procedures
– Zijn (her)benoemingsbesluiten en ontslagbesluiten vindbaar?	– Waar zijn de (her)benoemingsbesluiten en ontslagbesluiten vindbaar? Worden ze openbaar gepubliceerd bijvoorbeeld? – Moment van publicatie van besluiten – Aspecten van de besluiten die worden toegelicht
– Welke inspiratie kan worden opgedaan bij benoemingen van de benoemingsprocedures voor Commissarissen van de Koning, burgemeesters, de Hoge Raad, Hoge Colleges van Staat en Agentschappen?	– Wijze waarop deze processen verlopen bij andere instituties – Bespreking van thema's als transparantie, diversiteit, betrokkenheid van de Tweede Kamer, publieke verantwoording in hun benoemingsprocedures – Positief en negatief ervaren aspecten van de benoemingsprocedures

GB288

– Hoe zien ontslag of beëindigingsprocedures eruit?	– Beleid in Kaderwetten en beleid van zbo's (in instellingswetten en ander beleid) en van adviescolleges t.a.v. ontslag of beëindigingsprocedures (bv welke gronden gerede gronden van ontslag zijn; wijze waarop functioneren van bestuurders wordt geëvalueerd) – Stappen in de procedure om tot ontslag of beëindiging van een contract over te gaan – Betrokken bij de procedure – formele rollen en informele betrokkenen – Mogelijkheid van bezwaar

A. Betrokkenheid van de Tweede Kamer?

Deelvraag	Onderwerpen
– Hoe krijgt de eventuele betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de werving en selectie rond benoemingen vorm?	– De rol die de Tweede Kamer formeel gezien heeft – De rol die de Tweede Kamer pakt in recente benoemingen (2016-2020) – Informatievoorziening aan Tweede Kamer (zie volgende vraag)
– Hoe ziet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer eruit bij die benoemingen?	– Moment waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd – Wijze waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd – De inhoudelijke informatievoorziening: hoeveel en welke informatie krijgt de Kamer? – Aspecten van de procedures waarover de Kamer wordt geïnformeerd
– Hoe heeft de Tweede Kamer bewindspersonen ter verantwoording geroepen over de benoeming van een lid van een democratisch instituut?	– Wijze waarop de Tweede Kamer bewindspersonen ter verantwoording heeft geroepen – Onderwerpen waarop de bewindspersoon is aangesproken t.a.v. benoeming – Resultaat van het ter verantwoording roepen We kijken hierbij naar de afgelopen vijf jaar, vanaf begin 2016

B. Hoe wegen diversiteit en transparantie in de benoemingen?

Hieronder beschrijven we enkele aanvullende vragen die specifiek betrekking hebben op diversiteit en transparantie in de benoemingen.

Deelvraag	Onderwerpen
– In hoeverre zijn benoemingsprocedures transparant?	– Openbare, vindbare en inzichtelijke communicatie over procedures – Wijze, moment en inhoud van publicatie van benoemingen
– Op welke wijze wordt aandacht gegeven aan diversiteit in benoemingen?	– Aandacht voor diversiteit in benoemingenbeleid – Aandacht voor diversiteit in de procedures – Resultaten op gebied van diversiteit (is er bijvoorbeeld sprake van diversiteit in shortlists voor benoemingen en in besturen (sinds ~ 2016); wat is de samenstelling van besturen op gebied van diversiteit)

1.5 Onderzoeksmethoden

We zetten in deze evaluatie de volgende combinatie van onderzoeksmethoden in.

Onderzoek centrale kaders (desk research en technische gesprekken)
Allereerst brengen we met deskresearch in beeld wat er vastligt in de centrale kaders (onder meer de kaderwetten) over benoemingen, de te volgen procedures, betrokkenheid van de Tweede Kamer, etc. Dit vullen we aan met circa 3 technische gesprekken met betrokkenen vanuit DGOO (BZK) en het Bureau ABD om helder te krijgen wat in de centrale kaders bepaald is, wat de achterliggende doelstellingen zijn, en hoe dat naar de diverse organisaties doorwerkt. Dit technische onderzoek helpt ons om de vraagstelling voor het praktijkonderzoek scherp te krijgen. De resultaten verwerken we voor een belangrijk deel in dit analysekader.

Het desk research heeft de basis gelegd voor bredere begripsvorming van context waarin dit onderzoek zich afspeelt. Hiervoor zijn zoals genoemd de Kaderwetten bestudeerd, alsmede enkele aanvullende documenten (zie hieronder). Een los document met de uitkomsten van het desk research wordt ter informatie aan de opdrachtgever voorgelegd.

Jaar	Auteur	Titel
2006	Raad voor het Openbaar Bestuur	Benoemingen in het openbaar bestuur Transparant, onderbouwd en functioneel
2006	Van de Bunt Adviseurs voor organisatie en beleid	Diverse raad? De participatie van allochtonen en vrouwen in de adviescolleges in Nederland
2017	BZK	Handreiking van de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege
2019	Algemene rekenkamer	Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering
2019	Tweede Kamer	Motie van de leden Sneller en Den Boer
2020	Minister Knops BZK	Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VII, nr. 97
2020	Minister Knops BZK	Kabinetsreactie rapport Algemene Rekenkamer ‘Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering’
2020	Staatssecretaris Knops BZK	Reactie op uw vragen inzake benoemingsprocedures
2020	Staatssecretaris Knops BZK	Nadere reflectie over diversiteit in adviescolleges

GB288

Casusonderzoek (deskresearch en interviews)
In het praktijkonderzoek gaan we dieper in op een aantal organisaties, waarbij we kijken wat per organisatie bepaald is in de interne procedures over benoemingen, termijnen, ontslagbesluiten, etc. Bijvoorbeeld of de beschrijving van de procedure weergeeft op welke wijze er kandidaten voor de functie zijn geworven en wat de rol van de bij de procedure betrokken actoren precies is geweest (adviserend, informerend etc.). Dit doen we op basis van deskresearch. Daarnaast voeren we per organisatie 1-2 interviews waarbij we achterhalen in hoeverre de procedures in de praktijk worden gevolgd, hoe deze worden beleefd, en welke effecten worden ervaren. We gaan bij elke organisatie dieper in op een aantal specifieke benoemingsprocedures uit het recente verleden. Idealiter voeren we ook gesprekken met bestuurders die 'leidend voorwerp' zijn van de procedures. We gaan uit van circa 8 interviews in totaal. We overleggen met u als opdrachtgever of we in dit casusonderzoek ook een klein aantal ontslagprocedures uit de praktijk nader onderzoeken.

We stellen de selectie van organisaties voor het casusonderzoek vast met u als opdrachtgever. Hierin betrekken we tenminste meerdere zbo's en meerdere adviescolleges.

Nadere specificering van het casusonderzoek
We voeren het casusonderzoek uit bij 2 à 3 zbo's en bij 2 à 3 adviescolleges. In samenspraak met de opdrachtgever selecteren we deze organisaties. Hierbij willen we een divers pallet bestrijken, vanuit de veronderstelling dat er verschillende dynamieken zijn waar te nemen bij verschillende instituties. We kiezen dus casussen om een rijkdom aan waarnemingen op te halen. Op voorhand is echter niet goed in te schatten hoe we die variatie in de feitelijke uitvoering van benoemingsbeleid bij de instituties in de selectie kunnen opnemen. Daarom behouden we enige flexibiliteit in het aantal interviews dat we aan de casuskant doen ten opzichte van de inspiratiekant – de verbredende interviews (zie hieronder). Daarbij willen we voorkomen dat we alleen 'ongevaarlijke' casuïstiek in het onderzoek betrekken, en kijken we dus ook naar gecompliceerde benoemingsprocedures.

Door op basis van onderstaande criteria een eerste selectie van casussen te maken, denken we een grote variëteit aan casussen te krijgen. Zoals gezegd houden we de mogelijkheid open om in een later stadium wellicht één of twee interviews meer aan de casussen te wijden – en daarmee bij de inspiratiekant weg te halen. We stellen de volgende criteria voor, voor het selecteren van de zbo's en adviescolleges:

Zbo's:
- Een groot zbo en een klein zbo (in fte)
- Ressorterend onder verschillende ministeries
- Bij voorkeur één zbo waar recent een benoemingsprocedure en/of ontslag is geweest– evt. gecompliceerd

Adviescolleges:
- Ressorterend onder verschillende ministeries
- Bij voorkeur één zbo waar recent een benoemingsprocedure en/of ontslag is geweest– evt. gecompliceerd
- Verschillen in diversiteitsbeleid
- Verschillen in diversiteit van colleges

GB288

Verbredende interviews
Naast de interviews met organisaties in het casusonderzoek voeren we circa 12 interviews met betrokkenen van benoemingsprocedures in bredere zin. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan: departementen (in de rol van eigenaar), Bureau ABD, een provincie of een gemeente, een College van Staat, een agentschap, de Hoge Raad, 1-2 commerciële recruiters die recent bij werving betrokken zijn geweest. In deze interviews gaan we breder in op hoe benoemingsprocedures vanuit verschillende kanten worden ervaren en hoe betrokkenen aankijken tegen thema's als transparantie, diversiteit, betrokkenheid Tweede Kamer, publieke verantwoording, etc.

Specificering van verbredende interviews mid-oktober
We zullen gaande het deskresearch en de technische interviews in samenspraak met de opdrachtgever een selectie maken van de organisaties die we willen spreken in het kader van de verbredende interviews. We verwachten deze selectie mid-oktober definitief te kunnen maken.

1.6 Stappenplan voor het onderzoek

Hieronder staat schematisch weergegeven wat het stappenplan voor het onderzoek is.

	1 Opstart en oriëntatie	2 Ontwikkelen evaluatiekader	3 Praktijk-onderzoek	4 Synthese en toetsing	5 Rapportage en afronding
Resultaat	Een afgestemd plan van aanpak	• Afgestemd evaluatiekader • Overzicht inhoud van centrale kaders benoemingen	Bevindingen praktijkwerking kaders benoemingen	Concept rapportage getoetst met begeleidingscommissie	Eindrapportage
Doorlooptijd	Week 36 - 37	Week 38 - 40	Week 41 - 46	Week 47 - 49	Week 50 - 52
Activiteiten	• Opstellen gedetailleerd plan van aanpak, afstemmen met opdrachtgever • Oriëntatie bestaande documentatie • Inventarisatie Kamervragen benoemingen	• Desk research naar centrale kaders • Technische gesprekken DGOO, ABD • Opstellen evaluatiekader • Selectie casus organisaties • Afstemmen evaluatiekader met begeleidings-commissie	• Desk research bij casus organisaties • Interviews bij casus organisaties (ca. 8) • Verdiepend onderzoek aantal benoemingen uit recente praktijk • Verbredende interviews (ca. 12)	• Maken synthese van bevindingen • Eventueel: klankbordsessie • Opstellen concept rapportage • Toetsen concept rapportage met begeleidings-commissie	• Verwerken feedback • Opstellen conclusies • Opstellen eindrapportage

GB288

Plan van aanpak en analysekader

Verkenning naar het kader voor stichtingen

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
12 februari 2021

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Contact
Janneke Bok-Wicherts
Yourai Mol
Jonas van Leeuwen

Referentie
GB289

Inhoud

1 Aanleiding en vraagstelling 4

1.1 Aanleiding voor deze verkenning 4
1.2 Doel- en vraagstelling 5
1.3 Scope 7

2 Analysekader 9

2.2 Beleidstheorie stichtingenkader 10
2.3 Analysekader 13

3 Onderzoeksmethoden 18

4 Stappenplan voor het onderzoek 23

4.1 Stappen en planning 23
4.2 Begeleidingscommissie en klankbordgroep 25

1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding voor deze verkenning

Voor u ligt het analysekader voor de verkenning naar het Kader voor stichtingen
Dit analysekader is een uitgewerkt plan van aanpak voor het onderzoek en bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen, -methoden, -aanpak en planning. Het analysekader vormt daarmee een basis voor het onderzoek, waarop in de uitvoering kan worden teruggevallen. Het kader wordt besproken met de begeleidingscommissie en in overleg met de opdrachtgever vastgesteld.

Een verkenning naar het kader voor stichtingen als onderdeel van een brede evaluatie
De verkenning naar het stichtingenkader is onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand die Andersson Elffers Felix (AEF) uitvoert in opdracht van de ministeries van BZK en Financiën. Met deze evaluatie wordt een beeld geschetst van de opzet, het bestaan en de werking van kaderstelling. Doel is inzicht te verschaffen in doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande organisatiekaders, waarbij ook wordt ingegaan op de wijze waarop in de praktijk met de kaders wordt omgegaan. Daarbij wordt met doelmatigheid bedoeld de mate waarin de kaders het beoogde doel bereiken in verhouding tot bijeffecten van toepassing van de kaders. Omdat het stichtingenkader één van de kaders is binnen de scope van de brede evaluatie, biedt de brede evaluatie de kans om tegemoet te komen aan een langer gekoesterde wens van het ministerie van Financiën om een verkenning uit te voeren naar het stichtingenkader.

Voor de brede evaluatie werken het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën als gezamenlijk opdrachtgever. Voor de verkenning naar het stichtingenkader is het ministerie van Financiën eerste aanspreekpunt.

Stichtingen zijn een privaatrechtelijke rechtspersoon
Volgens het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is een stichting een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken[1]. Als gevolg van artikel 2:3 uit het BW hebben stichtingen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat zij zelfstandig rechten kunnen verkrijgen en verplichtingen kunnen aangaan en dat voor hen zoveel mogelijk hetzelfde geldt als voor natuurlijke personen.

[1] BW, boek 2, titel 6, art. 285-307

De stichting is een rechtspersoon waarvan de kenmerken en de wijze van totstandbrenging zijn vastgelegd in het BW. Stichtingen kunnen tevens taken uitvoeren als zbo of als rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Ook kunnen zbo's of rwt's als stichting zijn vormgegeven. Het stichtingenkader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon "stichting".

Doel van het stichtingenkader is de betrokkenheid van het Rijk bij oprichting van stichtingen te beperken
Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. Voor deze uitzonderingsgevallen geldt dat de betreffende minister aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen. En dat andere publiekrechtelijke alternatieven of een subsidierelatie met bestaande stichtingen niet mogelijk of wenselijk zijn.

Het kader biedt overwegingen voor uitzonderingssituaties waarin het Rijk een oprichtingsrelatie aangaat met een stichting
Het kader voor stichtingen heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon "stichting". Het kader biedt overwegingen voor het geval een oprichtingsrelatie met een stichting wordt aangegaan, in uitzondering op het uitgangspunt dat het Rijk niet betrokken is bij de oprichting van stichtingen. Ook beschrijft het kader welke bevoegdheden geregeld moeten of kunnen worden wanneer een oprichtingsrelatie wordt aangegaan. Het kader geldt voor gevallen waarin sprake is van nieuw op te richten stichtingen.

1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van de verkenning van het stichtingenkader is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stichtingenkader. Daarbij is de hoofdvraag welke invloed het (bestaan van het) stichtingenkader heeft op de oprichtings- en samenwerkingsrelatie tussen departementen en stichtingen.

De hoofdvraag wordt beantwoord door middel van een evaluatief onderzoek dat zich enkel richt op de inhoud en doelen zoals opgenomen in het stichtingenkader. Aan de doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen verbonden, waarop het eindrapport van deze verkenning antwoord geeft. In navolging van het onderscheid dat ook is gemaakt in andere deelonderzoeken van de brede evaluatie, kijken we in dit deelonderzoek naar de volgende niveaus:

- **Vormgeving van het kader**: welke keuzes zijn gemaakt bij het opstellen van het kader, welke doelen zijn ermee beoogd.
- **Toepassing van het kader**: zijn de bepalingen van het stichtingenkader toegepast in de opgestelde procedures en worden de oorspronkelijke doelstellingen van het kader in de praktijk bereikt.
- **Praktijkwerking**: welke betekenis heeft het kader voor de praktijk. Hoe bekend is het, welke rol speelt het, wat zijn ervaringen van kernspelers.

Onderzoeksthema	Onderzoeksvragen
Vormgeving van het stichtingenkader	– Welke doelen streeft het stichtingenkader na? – Wat was de onderliggende beleidstheorie? – Zijn er evalueerbare normen of indicatoren in het stichtingenkader?
Toepassing van het stichtingenkader	– Welke instrumenten zijn binnen het stichtingenkader ingezet om die doelen te bereiken? – Wordt het stichtingenkader zichtbaar betrokken bij de opstelling van de statuten bij de oprichting van stichtingen? – Waar is eventueel bewust afgezien van toepassing van het stichtingenkader? – Wat zijn onbedoelde (neven)effecten van toepassing van het stichtingenkader?
Praktijkwerking van het stichtingenkader	– Hoe functioneert het stichtingenkader in de praktijk? Welke invloed heeft het stichtingenkader op het functioneren van de overheidsstichtingen? – Hoe waarderen direct betrokken actoren het stichtingenkader? – Welke patronen in gedrag tussen kadersteller en vakdepartementen zijn herkenbaar? Zijn die te koppelen aan de werking van het kader? – Waar doen er zich knelpunten voor in de werking van het stichtingenkader? – Bevat het stichtingenkader lacunes? – Hoe sturen kadersteller en vakdepartement vanuit het stichtingenkader op de onder vakdepartementen ressorterende stichtingen? – Welke mogelijkheden voor sturing zijn er voor vakdepartementen en kadersteller indien de stichting is opgericht en nadat het statuut is vastgesteld? Welke verbetermogelijkheden in de sturing zijn hieraan te bevelen? – Hoe kunnen vakdepartementen en kadersteller sturen op het beëindigen of opheffen van een stichting? In welke mate zijn de kaders daarin toereikend? – Zijn er voorbeelden van stichtingen die de afgelopen 5 jaar zijn opgeheven of waar een voornemen tot opheffen bestond? Bestonden daarbij knelpunten? Wat waren die en hoe zijn deze uiteindelijk opgelost? – Worden de oorspronkelijke doelstellingen van het stichtingenkader in de praktijk bereikt? – Is het stichtingenkader doelmatig in relatie tot het functioneren van de overheidsstichtingen? Zijn bepalingen in het stichtingenkader proportioneel of disproportioneel uit het oogpunt van het vakdepartement?

Naast evaluatief onderzoek is er ook ruimte voor exploratief onderzoek
Het ministerie van Financiën, als kadersteller, heeft aangegeven dat zij naast het evaluatief onderzoek ook behoefte heeft aan meer informatie over de relatie tussen stichtingen en departementen in het algemeen. Als afgeleide van de evaluatie (het hoofddoel van het onderzoek) gaat dit onderzoek ook exploratief in op de inrichting van de relatie tussen stichting en departement, gedurende de levensloop van stichtingen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

Betrokkenheid departementen
Ook heeft het ministerie van Financiën als specifieke wens meegegeven dat het onderzoek leidt tot meer bewustzijn bij departementen over het Stichtingenkader, en dat de kennis over de omgang met stichtingen beter wordt gedeeld. Deze wens strekt zich idealiter uit naar de periode na afloop van het onderzoek. De kennis en betrokkenheid van vakdepartementen over de oprichting en sturing van stichtingen loopt zeer uiteen. Bij het onderzoek benutten we de departementen actief als informatiebron over de levensloop en sturing van stichtingen. Daarmee spreken we ze aan op de verantwoordelijkheid die ze vanuit hun rol hebben. Bovendien kent de verkenning een klankbordgroep waarin we de departementen uitnodigen deel te nemen. Deze klankbordgroep kan de basis vormen voor een kennisnetwerk na afloop van de verkenning. Daarbij is van belang dat het ministerie van Financiën zorgt voor deelnemers in de klankbordgroep, en voor de voortzetting van de groep als netwerk.

1.3 Scope

Definitie van een overheidsstichting
Voor de definitie van een overheidsstichting volgen we het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) ‘Zicht op overheidsstichtingen’ [2]. De ARK verstaat onder een overheidsstichting een stichting die de Staat heeft opgericht, mede heeft opgericht of heeft doen oprichten. Deze definitie sluit aan bij artikel 4.7 lid 1A van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). De drie typen oprichtingsrelaties worden in het Stichtingenkader beschreven, en laten zich als volgt samenvatten:

- Er is sprake van oprichting door de overheid als de Staat als enige betrokkene een nieuwe stichting opricht, en de Staat als enige organisatie zorg draagt voor het instellen van een privaatrechtelijke rechtspersoon;
- Er is sprake van mede oprichting door de overheid als de Staat samen met andere (al dan niet bestuurlijke) partijen een stichting opricht, en er in de akte van oprichting sprake is van meerdere oprichters;
- Het Rijk kan tot slot anderen bewegen om een stichting op te richten. De term ‘doen oprichten’ is beperkt tot de gevallen waarin de Staat anderen ertoe aanzet een stichting op te richten, wat al dan niet gepaard gaat met het verschaffen van startkapitaal of andere bijzondere voordelen of gevallen waarin de Staat invloed uitoefent op de totstandkoming van een stichting (bijvoorbeeld afname- of afzetgaranties). Onderscheidend voor deze variant is dat er zodanig *specifieke* afspraken worden gemaakt met de oprichters van een stichting, dat mag worden aangenomen dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou komen. Deze laatste variant is geïntroduceerd om te voorkomen dat instellingsprocedures werden omzeild door een stroman in te zetten die namens de overheid een stichting opricht.

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 887, nr. 4

Overheidsstichtingen onderscheiden zich van particuliere stichtingen omdat de betrokkenheid van het Rijk bij de oprichting aangeeft dat departementen ermee in een bijzonder publiek belang willen (kunnen) voorzien. Gegeven de inhoudelijke betrokkenheid bij de oprichting van een overheidsstichting, ligt er hoe dan ook een verantwoordelijkheid bij de minister om de op- en inrichting van die stichting goed te regelen.

Scope van deze verkenning

Eind 2006 is het stichtingenkader van kracht geworden. De focus van het onderzoek ligt op de werking van het kader ten aanzien van de stichtingen waarop het van toepassing is, dus de stichtingen die sinds 2007 zijn opgericht. Er zijn verschillende redenen om ook aandacht te besteden aan stichtingen die voor die tijd zijn opgericht:

- vergelijking tussen de situatie rondom stichtingen die voor en na 2007 zijn opgericht, kan inzicht geven in de werking van het stichtingenkader;
- het onderzoek richt zich ook op de relatie tussen departementen en stichtingen, die evengoed betrekking heeft op stichtingen die vóór 2007 zijn opgericht;
- het onderzoek besteedt aandacht aan verschillende momenten in de levensloop van stichtingen, waaronder de wijziging van de doelstelling en de opheffing van stichtingen, waardoor het opportuun is om ook stichtingen opgericht voor 2007 te betrekken in de verkenning.

Deze verkenning richt zich met name op stichtingen die geen zbo en geen rwt zijn. Voor stichtingen die zbo zijn geldt dat zij in veel gevallen onder de kaderwet zbo's vallen, hoewel dit ook niet altijd het geval is. De kaderwet zbo's kent eigen bepalingen over het oprichten van zbo's en de inrichting van de governance, waardoor minder goed te zien is wat de impact van het stichtingenkader is. Voor stichtingen die rwt zijn, zijn diverse bepalingen opgenomen in de CW 2016 (art. 6.1 lid c). Dit betreft bepalingen over de wijze waarop ministers toezicht kunnen houden op rwt's (artikelen 6.2 t/m 6.6). Dit betekent dat bij stichtingen die rwt zijn eveneens minder goed zichtbaar is in hoeverre de samenwerking met het departement terug te leiden is op de werking van het stichtingenkader. Primair als vergelijking onderzoeken we in de casestudy één stichting met een wettelijke taak.

Op zbo's wordt reeds ingegaan in deelonderzoek B van de brede evaluatie. De samenhang tussen verschillende kaders is onderdeel van de synthese van de brede evaluatie (deelonderzoek F).

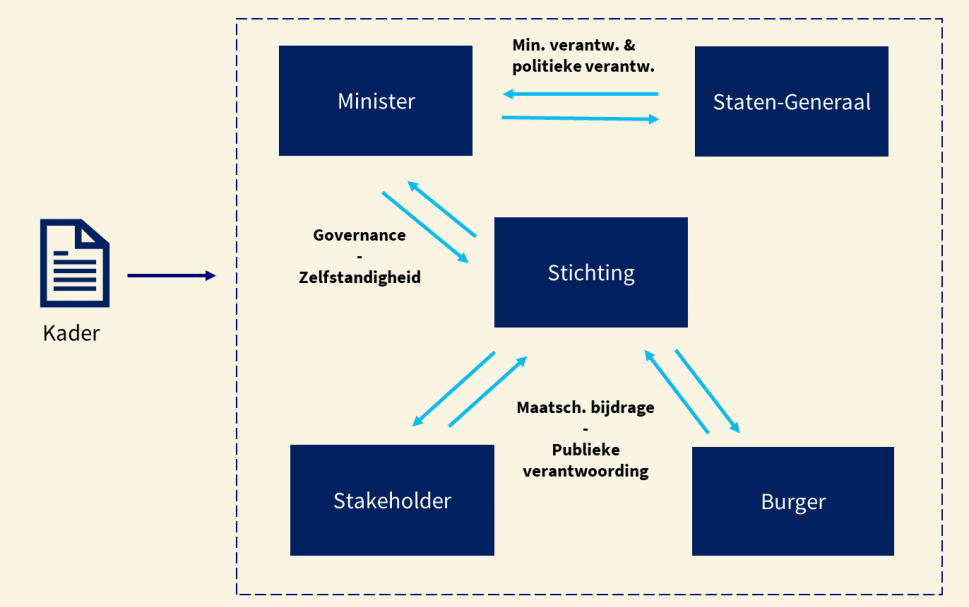
2 Analysekader

2.1.1 Aandachtsthema's brede evaluatie

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

- Governance
- Zelfstandigheid
- Maatschappelijke bijdrage
- Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid
- Publieke verantwoording

Hieronder geven we een overzicht van de vijf thema's in het krachtenveld rondom de stichting. Daarbij geven we per thema aan op welke wijze het relevant is waar het gaat om het stichtingenkader.



Figuur: overzicht van de aandachtsthema's in het krachtenveld rondom de stichting

Aandachtsthema	Inhoud thema in relatie tot stichtingenkader
Governance	Bij dit thema gaat het om de relatie tussen de stichting en de minister. Het begrip 'governance' vatten we hier breed op. Onderdeel hiervan is het oprichten en ontbinden van een stichting. Ook de invulling van de relatie tussen departement en stichting, waaronder een eventuele subsidierelatie, valt hieronder.
Zelfstandigheid	Dit thema speelt, net als bovenstaande thema, in de relatie tussen stichting en de minister. Hierbij gaat het om de zelfstandigheid van de stichting in relatie tot het departement. Hierbij zijn uiteraard ook de *grenzen* aan die zelfstandigheid relevant: aan welke verantwoordingseisen zijn stichtingen gehouden in de relatie met het departement.
Maatschappelijke bijdrage	Hierbij gaat het om de wijze waarop stichtingen een maatschappelijke bijdrage leveren. Het stichtingenkader omvat geen bepalingen over hoe stichtingen hun taken uitvoeren. Relevant is wel hoe op de taken van stichtingen gestuurd kan worden. Daarnaast is een uitgangspunt van het stichtingenkader dat de Rijksoverheid alleen betrokken is bij de oprichting van een stichting als dit noodzakelijk is voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelen. Dit betekent dus dat moet worden aangetoond dat de stichting de meest aangewezen organisatievorm is om de maatschappelijke bijdrage (c.q. publieke waarde) te leveren.
Politieke verantwoording & ministeriële verantwoordelijkheid	Dit betreft de wijze waarop verantwoording af wordt gelegd over (het functioneren van) stichtingen aan de Staten-Generaal. Daarbij is het staatkundig principe van de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijk element. Hoe wordt de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van stichtingen en de besteding van publiek geld vormgegeven, en welke instrumenten om die verantwoordelijkheid waar te maken staan ter beschikking van de minister? Een vraagstuk is daarnaast in hoeverre er duidelijkheid en overzicht is over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de diverse stichtingen waar de overheid bij betrokken is.
Publieke verantwoording	Hierbij gaat het om de wijze waarop stichtingen verantwoording afleggen aan hun omgeving. Dit omvat de verantwoording over besteding van publiek geld door stichtingen.

Het onderzoek geeft inzicht in het functioneren van het stichtingenkader ten aanzien van elk van deze vijf aandachtsthema's.

2.2 Beleidstheorie stichtingenkader

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stichtingenkader. Om een uitspraak te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid is het in de eerste plaats van belang om zicht te krijgen op de doelstellingen die zijn beoogd bij het opstellen van het kader. Hieronder geven we een overzicht van die

doelen. Dit doen wij op basis van de inhoud van het kader zelf, en op basis van de achtergrond van het opstellen van het kader.[3]

Achtergrond stichtingenkader

Er zijn in de loop der jaren verschillende onderzoeken gedaan naar het gebruik van stichtingen door de Rijksoverheid. Die onderzoeken geven inzicht in de achterliggende problematiek bij het opstellen van het stichtingenkader.

In 2005 informeert de minister van Financiën de Tweede Kamer over de resultaten van een inventarisatie naar het gebruik van de rechtsvorm stichtingen door bewindspersonen.[4] Uit die inventarisatie, en een antwoord op een vraag van de Tweede Kamer in 2006[5], worden een aantal conclusies getrokken. Het stichtingenkader verwoordt deze conclusies als volgt:

- Argumenten om uiteindelijk over te gaan tot het oprichten van een stichting zijn legio;
- De mate van betrokkenheid van de overheid verschilt sterk;
- De wijze waarop de overheid invloed heeft op stichtingen verschilt sterk;
- De wettelijke procedure (destijds artikel 34 Cw 2001) die gevolgd dient te worden alvorens een stichting kan worden opgericht is niet altijd voldoende bekend.

Met betrekking tot het laatste punt blijkt uit de inventarisatie dat van de 209 in de periode 1991–2003 opgerichte stichtingen het voornemen tot oprichting bij 18 stichtingen niet en bij 15 te laat bij de Tweede Kamer is voorgehangen, conform de procedure van (destijds) artikel 34 van de Cw 2001.[6]

Daarnaast blijkt uit de inventarisatie dat de bevoegdheden van de minister zoals opgenomen in de statuten van de stichtingen, sterk verschillen. De inventarisatie noemt 16 bepalingen die het meest frequent worden opgenomen in statuten van stichtingen; het aantal gevallen waarin die bepalingen worden opgenomen loopt uiteen van circa 5% tot circa 75%.[7]

Naast deze inventarisatie zijn de resultaten van het IBO Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO VOR ofwel commissie-Kohnstamm, 2004) van belang. De commissie-Kohnstamm trekt een aantal conclusies over overheidsstichtingen:

- Ten eerste is relevant dat in sommige gevallen een minister via de statuten of een plek in het bestuur betrokken is bij een stichting zonder openbaar gezag. Daardoor is er onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, aangezien het organisatiebelang van de stichting en het bredere publieke belang kunnen verschillen.
- Ten tweede geeft de commissie aan dat het wenselijk is dat “de overheid in beginsel niet meer optreedt als (mede)oprichter van een stichting, en dat een minister of zijn hiërarchisch ondergeschikten niet meer in een bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon benoembaar zijn noch statutaire bevoegdheden mogen hebben.”

[3] Dit omvat de resultaten van een eigen inventarisatie van het ministerie van Financiën naar stichtingen uit 2005 en de beantwoording van Kamervragen in 2006, en de rapportage van de commissie-Kohnstamm en de kabinetsreactie daarop.

[4] Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 21

[5] Kamerstukken II, 2005–2006, 25268, nr. 38

[6] Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 21

[7] Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 21

- Ten derde benoemt de commissie dat de voorhangingsprocedure (vanuit destijds de Cw 2001 art. 34) niet volstaat, en dat er een zwaardere procedure zou moeten worden ingericht. Daarbij dient het parlement een explicietere rol te krijgen in het meebeslissen over de wenselijkheid van het oprichten van een privaatrechtelijk rechtspersoon.

In de kabinetsreactie in 2005 beschrijft het kabinet haar standpunt dat:
- het kabinet er veel voor voelt dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen;
- de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van deze privaatrechtelijke rechtspersonen op gespannen voet kan staan met het door hem te behartigen algemeen belang;
- het niet uit te sluiten valt dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig is. In bepaalde gevallen (en dan onder voorwaarden) kan een andere relatie dan louter een subsidierelatie met een stichting gewenst zijn. [8]

2.3 Inhoud en doelen stichtingenkader

In reactie op bovenstaande heeft de minister van Financiën in 2006 het stichtingenkader opgesteld. De achtergrond van het kader is dat voor het uitvoeren van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur heeft. In beginsel dient het Rijk daarom *geen* betrokkenheid te hebben bij het oprichten van stichtingen. Er zijn echter situaties waarin de oprichting van een stichting noodzakelijk wordt geacht voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen, en er geen publiekrechtelijke alternatieven of een subsidierelatie wenselijk of mogelijk zijn. De betreffende minister moet dan aannemelijk maken dat sprake is van een dergelijke uitzondering waarin het Rijk wel een oprichtingsrelatie aangaat met een stichting. Het stichtingenkader biedt overwegingen voor het geval een oprichtingsrelatie met een stichting wordt aangegaan, en welke bevoegdheden in dat geval geregeld moeten of kunnen worden.

Het kader benoemt hierbij dat van de uitzonderingsmogelijkheid om een stichting op te richten niet op oneigenlijke gronden gebruik dient te worden gemaakt. Voorkomen moet ook worden dat bepaalde wettelijke regels, zoals de Awb, de Wob en de Cw niet gelden voor de uitvoering van een overheidstaak alleen omdat deze wordt verricht door een privaatrechtelijke stichting en niet door een overheidsinstantie of een zbo (stichtingenkader hoofdstuk 2, afweging 4).

In het kader zijn de doelen zoals hierboven beschreven niet expliciet opgenomen. Uit de inhoud van het kader, samen met de hierboven beschreven achtergrond, kan worden opgemaakt dat het kader tenminste bij moet dragen aan:
- Het uniformeren en verhelderen van de **afwegingen om een stichting op te richten** (hoofdstukken 3 en 4 van het kader gaan hier op in). Kernpunt hierbij is, zoals hierboven benoemd, om het (doen) oprichten van stichtingen alleen in uitzonderingsgevallen toe te staan.
- Het verzwaren en uniformeren van de **procedure tot oprichting van een stichting**. Onderdeel daarvan is het doel te zorgen dat het parlement explicieter meebeslist over de (on)wenselijkheid van de oprichting en de wijze waarop de relatie tussen Rijk en stichting zonder openbaar gezag is vormgegeven (hoofdstuk 6 van het kader gaat hier op in).

[8] Kamerstukken II, 2004–2005, 25268, nr. 20

- Het verhelderen van de **bevoegdheden van de minister** die geregeld zouden moeten of kunnen worden, wanneer een stichting wordt opgericht (hoofdstuk 5 van het kader gaat hier op in).

Daarnaast kan uit de hierboven genoemde achtergronddocumentatie van het kader nog opgemaakt worden dat tenminste onderstaande wensen bestonden. Het is niet duidelijk in hoeverre deze wensen ook doelen waren bij het opstellen van het stichtingenkader, of in hoeverre deze door departementen nu *ervaren worden* als doelen van het stichtingenkader.

- *Met betrekking tot de oprichting van stichtingen*
  - Het zorgen dat de procedure om tot de oprichting van een stichting te komen bij alle departementen bekend is en eenduidig gevolgd wordt.
- *Met betrekking tot de bevoegdheden van de minister t.a.v. stichtingen*
  - Het helderder regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het om verhelderen welke bevoegdheden kunnen worden geregeld voor de minister ten aanzien van stichtingen en welke afwegingen daarbij gemaakt moeten worden. Meer specifiek gaat het om het *inperken* van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van stichtingen. Het idee daarbij is dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van stichtingen beperkt dient te blijven, en wanneer de minister verdergaande bevoegdheden en verantwoordelijkheid wil hebben, er voorkeur moet worden gegeven aan een publieke organisatievorm.
  - Het verminderen en voorkomen van belangenconflicten tussen het bredere publiek belang en het belang van de privaatrechtelijke organisatie als gevolg van deelname van de minister of een hiërarchisch ondergeschikte in het bestuur van een stichting.[9]
  - Het verhelderen en structureren van de wijze waarop departementen betrokken zijn bij stichtingen, hoe de governancerelatie wordt ingericht, hoe departementen op stichtingen sturen (ook in relatie tot de onafhankelijkheid van een stichting).
  - Het scheppen van meer inzicht in het vóórkomen van stichtingen, welke relatie het Rijk tot elke stichting heeft, en welke bevoegdheden de minister heeft.

2.4 Analysekader

Aandacht voor oprichting én voor inrichting governance

Het stichtingenkader wordt veelal omschreven als een kader voor het *oprichten* van stichtingen. Hoewel de afweging en procedure voor oprichting een groot onderdeel van het kader vormt, komt uit bovenstaande naar voren dat de governancerelatie tussen departementen en stichtingen eveneens van belang is bij het kader. Ook op dat vlak waren er tekortkomingen geconstateerd voorafgaand aan de instelling van het stichtingenkader. Het stichtingenkader kent hiervoor de bepaling van hoofdstuk 5, waarin de mogelijkheid wordt gegeven om aanvullende bevoegdheden voor de minister op te nemen in de statuten van een stichting wanneer nodig.

Het kader gaat echter niet verder in op de wijze waarop departementen en stichtingen moeten samenwerken. Voor het exploratieve deel van het onderzoek is het wel interessant om de praktijk van de governancerelatie tussen departementen en stichtingen te verkennen.

[9] Hoofdstuk 5 van het stichtingenkader benoemt de optie om in de statuten van een stichting op te nemen dat er geen ambtenaren onder de minister in het bestuur van een stichting plaats dienen te nemen. Het stichtingenkader legt geen beleid neer dat ambtenaren onder de minister niet in het bestuur van een stichting mogen plaatsnemen. Mogelijk is dit wel bedoeld met het kader.

Heeft het kader er bijvoorbeeld aan bijgedragen dat departementen andere verantwoording van stichtingen zijn gaan vragen? En is het wenselijk dat het kader verder niets regelt over de wijze waarop wordt samengewerkt?

Wij stellen voor om deze twee dimensies van het stichtingenkader beide in beeld te brengen door middel van evaluatief en exploratief onderzoek. Wel blijft het hoofddoel van het onderzoek de evaluatie en is verdere verkenning van het kader 'bijvangst'. In de praktijk betekent dit dat we niet alleen kijken naar hoe (sinds instelling van het kader) is omgegaan met het oprichten van stichtingen, maar ook naar hoe de relatie tussen departementen en stichtingen is vormgegeven.
In het exploratieve onderzoek naar de sturings-/samenwerkingsrelatie tussen departement en stichting, bezien we de hele levensloop. Dit omvat oprichting, levensduur, en beëindiging .

Binnen de levensloop van stichtingen stellen we voor om specifiek de aandacht te richten op de momenten waarop de relatie departement-stichting relevant is, c.q. momenten waarop het kader richting kan geven. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:
- Benoemingen of bestuurswijzigingen
- Opstellen of wijzigen van statuten
- Wijzigingen van taken of activiteiten
- (Nieuwe) subsidie of financiering
- Diverse issues, zoals financieringsproblemen, uitvoeringsproblemen, incidenten, etc.

Focus op impact op organisatie die onder kader vallen
De focus van het onderzoek ligt op de werking van het kader ten aanzien van de stichtingen waarop het van toepassing is, dus de stichtingen die na 2007 zijn opgericht. Wij betrekken stichtingen van vóór 2007 in het onderzoek vooral als vergelijkingsmateriaal.

2.4.1 Focus onderzoek en indicatoren

Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven onderscheiden we drie niveaus van onderzoek:
- Vormgeving van het kader
- Toepassing van het kader
- Praktijkwerking
  - Daarbij kijken wij ook naar overige factoren die van invloed zijn op de doelen die met het kader worden beoogd.

Zoals hierboven beschreven onderscheiden we hierbij twee dimensies van het stichtingenkader:
- Evaluatief onderzoek naar de oprichting van stichtingen
- Exploratief onderzoek naar de inrichting en werking van de governancerelatie departement-stichting (hierbij kijken we ook naar de omgang met opheffing)

Als we deze benadering, en de focus op de vijf aandachtsthema's, vertalen naar concrete indicatoren voor het onderzoek dan levert dat het onderstaande analysekader op. De indicatoren in dit analysekader zijn een vertaling van de onderzoeksvragen voor dit deelonderzoek (zie paragraaf 1.2) en additioneel aandacht voor de verkenning van de governancerelatie. Zoals eerder benoemd hebben we in dit analysekader aandacht voor elk van de vijf thema's (paragraaf 2.1).

Niveau	*Oprichting stichtingen*	*Inrichting relatie stichting-departement*

Vormgeving stichtingenkader	– Bepalingen in kader over oprichting – Achterliggende doelen over omgang met oprichting stichtingen die met kader beoogd zijn – Aanwezigheid van meetbare normen en indicatoren in het kader	– Bepalingen in kader omtrent governance – Achterliggende doelen over governance die met kader beoogd zijn – Aanwezigheid van meetbare normen en indicatoren in het kader
Toepassing van stichtingenkader	– Inrichting van de procedures rond oprichting stichtingen – Inrichting van procedures omtrent aanpassingen van stichtingen, waaronder aanpassing van doel – Herleidbaarheid van de gemaakte afwegingen bij oprichting – Betrokkenheid van actoren (o.a. ministerie van Financiën) bij de procedure tot oprichting – Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over oprichtingen – Eventuele situaties waarin (bewust) is afgezien van toepassing van het stichtingenkader, en waarom dat het geval is	– Bekendheid van actoren met het stichtingenkader – Bevoegdheden voor de minister die in statuten van stichtingen worden vastgelegd (welke bevoegdheden en hoe vaak worden deze vastgelegd) – Overige governance-afspraken die met stichtingen worden gemaakt (in statuten of anderszins) – Inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van governance-afspraken tussen departementen en diverse stichtingen – Inrichting van procedures omtrent beëindiging stichting – Eventuele situaties waarin is afgezien van toepassing van het kader, en waarom dat het geval is

Praktijkwerking stichtingenkader	– Aantal stichtingen dat na vastlegging van het stichtingenkader is opgericht in vergelijking met voorgaande periode – Aantal gevallen waarbij van oprichting is afgezien na doorloping van het kader – Mate waarin betrokken actoren afwegingen omtrent oprichting maken conform het stichtingenkader – Wijze waarop vakdepartement en ministerie van Financiën sturen bij oprichting stichting – Rol van ministerie van Financiën in de procedure en afwegingen rond oprichting – Wijze waarop actoren omgaan met aanpassing van het doel van een stichting – Eventuele onbedoelde (neven)effecten van het stichtingenkader op de oprichting van stichtingen	– Mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid helder is bij stichtingen die onder het kader vallen – Omgang met sturing vanuit departementen versus zelfstandigheid van stichtingen – Inrichting van (maatschappelijke en politieke) verantwoording door stichtingen – Overzichtelijkheid en mate van diversiteit / uniformiteit in de relatie tussen departementen en stichtingen – Mate waarin de relatie met het departement bijdraagt aan goede taakuitvoering door de stichting c.q. leveren van publieke waarde – Eventuele onbedoelde (neven)effecten van het stichtingenkader op de governance *Omtrent beëindiging:* – Wijze waarop vakdepartement en ministerie van Financiën sturen op beëindiging van een stichting – Eventuele knelpunten in regelgeving omtrent beëindiging van stichtingen – Mate van inzicht in (processen rond) beëindiging van stichtingen

Overige factoren die van invloed zijn	– Andere factoren die meewegen in de beslissing wel of niet stichting op te richten
	– Dilemma's in de praktijk rond oprichting van stichtingen en hoe hiermee om wordt gegaan
	– Indien van toepassing: invloed van andere kaders bij de afweging om stichting op te richten (bijv. kaderwet zbo's voor stichting die ook zbo zijn)
		– Andere factoren die van invloed zijn op de relatie tussen departement en stichting, waaronder:
		  - Wel of niet subsidierelatie
		  - Type taken van stichting
		  - (Politieke) aandacht vanuit departement voor de stichting
		– Indien van toepassing: invloed van andere kaders bij de vormgeving van de governance (bijv. kaderwet zbo's voor stichting die ook zbo zijn)

Verbetermogelijkheden

Bij de verkenning is de wens om te kijken naar de werking van het huidige stichtingenkader. Daarnaast is de wens ook om vooruit te kijken. Daarbij is de wens om zowel te kijken naar de opzet van het stichtingenkader, alsook naar het handelen van actoren die ermee werken.

Hieronder geven we een beknopt overzicht van de vragen die wij daarvoor stellen.

Met betrekking tot het stichtingenkader

– Zijn er verbeteringen in het stichtingenkader mogelijk om het kader doeltreffender en doelmatiger te maken?

- Geven actuele inzichten omtrent het organiseren van publieke taken op afstand aanleiding om het stichtingenkader te wijzigen?
- Zijn er andere beleidsinstrumenten voor de hand liggend om de gewenste doelen te bereiken?

Met betrekking tot het handelen van betrokken actoren

- Zijn er verbeteringen nodig in de wijze waarop vakdepartementen en kadersteller (ministerie van Financiën) omgaan met het stichtingenkader?
- Zijn er verbeteringen nodig in de wijze waarop departementen relaties met stichtingen onderhouden?

3 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek maken we gebruik van de volgende onderzoeksmethoden.

3.1 Documentstudie

Aan de start van deze verkenning hebben we documentstudie ingezet om in detail te onderzoeken wat in het stichtingenkader is bepaald en wat hiervan de achterliggende doelstelling (beleidstheorie) is. Aanvullend onderzoeken we wat in bestaande literatuur al bekend is over de werking van het stichtingenkader. Daarbij betrekken we in ieder geval het onderzoek van de ARK, en overige documentatie wanneer die beschikbaar blijkt te zijn.

Ook brengen we op basis van documentonderzoek de stichtingen in kaart die bij departementen bekend zijn. Hoewel de prioriteit van het onderzoek niet bij het vervolmaken van dit overzicht ligt, is het een belangrijke stap voor het selecteren van de casussen voor het casusonderzoek. Het ministerie van Financiën speelt een belangrijke rol in het verkrijgen van de benodigde informatie. Dit aangezien het voor het ministerie van Financiën mogelijk is de interne documentatie van verschillende beleidsdepartementen boven tafel te krijgen, via hun contactpersonen bij de departementen.

3.2 Algemene interviews

Gesprekken worden gevoerd om feitenmateriaal dat we in de documentstudie hebben verzameld verder te verdiepen. In eerste instantie dienen de gesprekken om de stand van het overheidsstichtingenlandschap te duiden: welke overheidsstichtingen er zijn, wat er in brede zin speelt bij deze stichtingen en wat het huidige beeld is van de relatie tussen het ministerie van Financiën, de vakdepartementen en de stichtingen. Ook gaat het om het functioneren van het stichtingenkader in de praktijk en het ophalen van voorkomende vraagstukken ter voorbereiding op het casusonderzoek.

We stellen de volgende interviews voor:

- Interviews met het ministerie van Financiën, het ministerie van BZK, en de Algemene Rekenkamer om de werking van het stichtingenkader verder te verkennen.
  De volgende vragen zijn relevant voor deze gesprekken:

  - Welke rol heeft u bij de oprichting en opheffing van stichtingen? Welke rol heeft uw ministerie tijdens de levensduur van stichtingen?
  - Op welke wijze heeft u te maken met het stichtingenkader? Wat zijn uw ervaringen met het kader?
  - Heeft het stichtingenkader effect op de afwegingen die in de praktijk worden gemaakt en het proces dat wordt doorlopen bij oprichting?
  - Hoe heeft het stichtingenkader bijgedragen om de oprichting van stichtingen tot noodzaak te beperken? Zijn er gevallen waarin er toch is gekozen voor een publieke rechtsvorm?
  - Wat zijn de beperkingen van het stichtingenkader? Welke verbeterpunten ziet u?
  - Wat vindt u van de wijze waarop de governance is ingericht tijdens de levensduur van stichtingen? Welke rol spelen de statuten van stichtingen daarbij?
  - Hoe kijkt u naar de samenwerking met de andere vakdepartementen rond de oprichting en beëindiging van stichtingen?
- Interviews met de vakdepartementen om in beeld te brengen hoe het stichtingenlandschap er voor ieder departement uitziet en hoe zij in de praktijk met het stichtingenkader te maken hebben en met de stichtingen samenwerken.
  De volgende vragen horen bij deze gesprekken:
  - Welke stichtingen, gelieerd aan uw departement, zijn momenteel actief? Welke stichtingen zijn de afgelopen tijd opgericht? En welke opgeheven? Heeft u zicht op de ontwikkeling van de stichtingen?
  - Wat voor 'typen' stichtingen heeft u zoal mee te maken? Welke relatie heeft u met deze stichtingen?
  - Welke doelen worden beoogd bij het (doen/mede) oprichten van overheidsstichtingen? Wat zijn redenen om te kiezen voor oprichting van een overheidsstichting?
  - Bent u bekend met het stichtingenkader en heeft u hier in de praktijk mee van doen? Wat zijn de beperkingen van het stichtingenkader? Op welke manier draagt het kader juist bij?
  - Hoe verhoudt de toepassing van het stichtingenkader zich tot de toepassing van andere kaders zoals het uniform subsidiekader en het normenkader financieel beheer?
  - Hoe is kennis en expertise over (het oprichten van) overheidsstichtingen binnen het eigen departement georganiseerd?
  - Welke rol speelt u in de governance tijdens de levensduur van stichtingen? Wordt u betrokken bij de inrichting van de governance bij de oprichting?
  - Wat vindt u van de aanknopingspunten die het stichtingenkader biedt voor inrichting van de governance?
  - Wat vindt u van de samenwerking met het ministerie van Financiën?

Daarnaast voeren we groepsinterviews in het kader van casusonderzoek. Nadere toelichting volgt in paragraaf 3.1.4.

Risico en beheersmaatregelen

Een risico rondom het voeren van de interviews is te beperkte beschikbaarheid van stakeholders om activiteiten uit te voeren. Hiervoor hebben we de volgende beheersmaatregelen opgesteld:

- Bij aanvang van traject zo snel mogelijk beginnen met inplannen van eerste reeks interviews en bijeenkomsten met de klankbordgroep;
- Bijeenkomst met de begeleidingscommissie ter bespreking concept rapportage bij de start van het traject direct inplannen;

- Direct na selecteren van casussen beginnen met inplannen van groepsinterviews, voldoende tijd inruimen hiervoor;
- Waar contactpersonen niet beschikbaar zijn, direct bespreken of andere medewerkers het contact kunnen overnemen;
- Benadrukken van belang van het onderzoek en de doorlooptijd bij stakeholders die we benaderen;
- Waar relevant, direct signaleren van knelpunten en bespreken met u als opdrachtgever.

3.3 Survey

Aan de start van het onderzoek wordt een enquête onder bestuurders van overheidsstichtingen breed uitgezet via de verschillende departementen. Het ministerie van Financiën heeft een overzicht gemaakt van stichtingen per vakdepartement waar de uitvraag onder de aandacht kan worden gebracht. De survey is bedoeld om het beeld van het stichtingenlandschap uit de documentstudie te verrijken. De administratie van de vakdepartementen biedt enkel een overzicht van naam, oprichtdatum, betrokken departement en vorm van oprichting per stichting en het inhoudelijke beeld dat de Algemene Rekenkamer van overheidsstichtingen heeft geschetst is ruim tien jaar geleden opgesteld. Met de survey kunnen we dit inhoudelijke beeld actualiseren en halen we informatie op ten behoeve van het exploratief onderzoek en ter voorbereiding op het casusonderzoek. De resultaten van de survey worden op zichzelf niet gebruikt voor beantwoording van de onderzoeksvragen van het evaluatief onderzoek.

Doelgroep uitvraag
Voor de enquête benaderen we alle stichtingen die bekend zijn bij de vakdepartementen. Dit betekent dat de uitvraag ook wordt verstuurd naar zelfstandige bestuursorganen (zbo) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) en naar stichtingen die voor 2006 (introductie stichtingenkader) zijn opgericht. Deze stichtingen ontvangen een aangepaste, gereduceerde vragenlijst aangezien zij niet onder stichtingenkader vallen. Vragen over de toepassing en praktijkwerking van het kader zijn niet relevant voor deze doelgroep. Op deze manier ontstaat een zo breed mogelijk overzicht van het stichtingenlandschap.

Risicobeheersing: non-respons
Bij het uitzetten van de survey bestaat er een risico dat de respons beperkt is. Om dit te minimaliseren nemen we de volgende beheersmaatregelen:
- Beknopt houden van survey, en helder maken aan respondenten welke tijd nodig is om in te vullen;
- We vragen de vakdepartementen die de relatie met de stichtingen onderhouden om de survey aan te kondigen en namens het departement een verzoek tot medewerking te doen;
- Survey lang genoeg uitzetten zodat een herinneringsmail verstuurd kan worden.

Aanvullend: vragen over gemeenschappelijk normenkader financieel beheer
Het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer is één van de kaders die worden onderzocht in de brede evaluatie. Dit is onderdeel van deelonderzoek B. Het normenkader is van toepassing op alle organisaties die publieke taken uitvoeren. Dit omvat ook overheidsstichtingen. Om breder de organisaties te benaderen waar dat kader betrekking op heeft, nemen wij in de survey voor dit deelonderzoek ook een aantal vragen mee over het normenkader. Om de survey hanteerbaar en herkenbaar te houden voor respondenten zal dit beknopt blijven.

3.4 Casusonderzoek

Het casusonderzoek volgt op de verkennende ronde interviews. Hiervoor worden tien gevarieerde casussen geselecteerd waarin verdiepend onderzoek wordt gedaan naar de werking van het stichtingenkader. Per casus zetten we documentstudie en een groepsinterview in.

Documentstudie
We voeren documentstudie uit om per casus te achterhalen hoe de governance en inrichting van de specifieke stichting zich verhoudt tot het stichtingenkader. Indien de stichting sinds 2007 is opgericht, onderzoeken we of we documentatie kunnen ontvangen over de procedure die daarbij is gevolgd. Daarnaast vragen we als documenten op:

- Statuten
- Eventueel overige governance-afspraken met departement, bijvoorbeeld omtrent subsidieverstrekking
- Meest recente begroting en jaarverslag

Documentstudie vormt de basis voor het verdiepende interview dat per casus wordt gevoerd.

Groepsinterview
Per casus voeren we een groepsinterview met

- De bestuurder(s) van de stichting, desgewenst aangevuld ondersteunend medewerker (bijv. controller)
- De contactpersoon van het departement dat een (subsidie)relatie met de stichting heeft.

Deze interviews hebben tot doel om bevindingen uit documentstudie voor de casus te toetsen en de werking van het stichtingenkader in de praktijk te onderzoeken. Hierbij kunnen we dieper kwalitatief ingaan op de vraagstukken die leven omtrent de oprichting en de governance van de stichting.

Casusselectie
De selectie van de casussen wordt gestuurd door de bevindingen uit de eerste ronde verkennende interviews en vindt plaats op basis van het overzicht van stichtingen. In deze interviews halen we op welke vraagstukken in brede zin spelen bij overheidsstichtingen. We bespreken welke selectiecriteria nodig zijn om deze vraagstukken mee te nemen en een goede casusspreiding te borgen. Denk bijvoorbeeld aan type stichting, beperking/bijdrage van kader wat in verschillende casussen speelt, betrokken/niet betrokken vakdepartement, recentelijk opgericht/opgeheven, etc. Daarbij gaan we ook bewust op zoek naar mogelijke knelpunten, omdat deze vermoedelijk veel informatie opleveren over de werking van kader en over de invulling van de governancerelatie. Belangrijk hierbij is dat het casusonderzoek geen representatief beeld beoogt te geven van het stichtingenlandschap. Een breder, representatief beeld wordt geborgd door de inzet van de survey. In het casusonderzoek gaan we op zoek naar vraagstukken omtrent oprichting of governance, waar de werking van het stichtingenkader te zien zou moeten zijn.

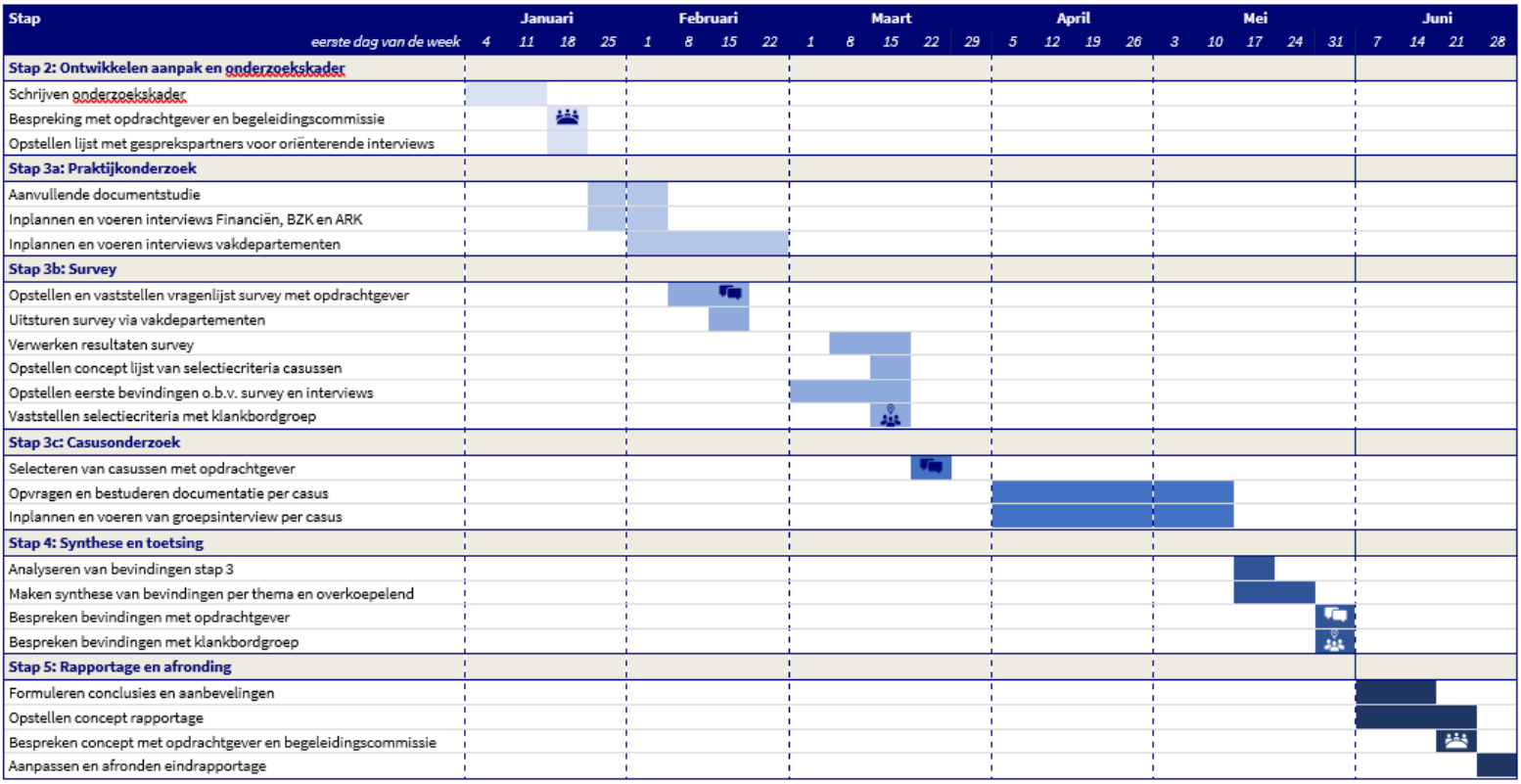
In de selectie nemen we in ieder geval de volgende overwegingen mee:

- De selectie biedt de mogelijkheid om aandacht te besteden aan een stichting die voor 2008 is opgericht;
- De selectie biedt aanknopingspunten voor een vergelijking tussen stichtingen zonder een wettelijke taak en een stichting die een zbo of rwt is;

- Er is aandacht voor de diversiteit van taakvelden van stichtingen, door onder meer een verdeling over de verschillende vakdepartementen, verschillende doelstellingen en verschillende taken van de stichtingen.
- De cases bieden aanknopingspunten om de verschillende momenten in de levensloop van stichtingen te onderzoeken, en bieden naast oprichting ook de mogelijkheid om verandering van doelstelling en ontbinding van een stichting te onderzoeken. Bij ontbinding is de bestemming van het resterend vermogen interessant.
- De selectie van de cases maakt het mogelijk verschillende vormen van governance-inrichting met elkaar te vergelijken, waaronder verschillen in de subsidierelatie.

4 Stappenplan voor het onderzoek

4.1 Stappen en planning



Bovenstaande onderzoeksactiviteiten zetten we hieronder in een stappenplan met planning.

Stap 1: Opstart en oriëntatie	
Resultaat	Een gedragen start, met helderheid over wederzijdse verwachtingen
Activiteiten	– Kennismaking in een startgesprek – Verkennen aanpak en maken werkafspraken – Verzamelen relevante documentatie voor opstellen analysekader
Doorlooptijd	Week 51 - 52

Stap 2: Ontwikkelen aanpak en analysekader	
Resultaat	Een uitgewerkt analysekader
Activiteiten	– Schrijven analysekader, bespreking met opdrachtgever en begeleidingscommissie – Opstellen van lijst met gesprekspartners voor oriënterende interviews
Doorlooptijd	Week 1 – 3 ('21)

Stap 3: Praktijkonderzoek en casussen	
Resultaat	Bevindingen uit deskresearch, interviews en casusonderzoek
Activiteiten	*Oriëntatie* – Aanvullend documentstudie – Inplannen en voeren interviews met ministeries van Financiën en BZK (gezamenlijk) en ARK – Inplannen en voeren interviews met de vakdepartementen – Opstellen en vaststellen vragenlijst survey met opdrachtgever en uitsturen via vakdepartementen *Eerste bevindingen* – Verwerken resultaten digitale uitvraag – Opstellen concept lijst van selectiecriteria casussen – Opstellen eerste bevindingen op basis van overzicht stichtingenlandschap en van interviews – Aanscherpen vraagstelling en vaststellen selectiecriteria casussen met klankbordgroep *Casusonderzoek* – Selecteren van casussen – Opvragen en bestuderen documentatie per casus – Inplannen en voeren groepsinterview per casus
Doorlooptijd	Week 4 – 19 ('21)

Stap 4: Synthese en toetsing

Resultaat	Getoetste synthese van bevindingen, in de vorm van een conceptrapportage
Activiteiten	– Analyseren van bevindingen uit documentstudie, interviews en casusonderzoek – Bespreken bevindingen met opdrachtgever – Bespreken bevindingen met klankbordgroep (en eventueel een aantal vertegenwoordigers van stichtingen) – Maken van synthese van bevindingen
Doorlooptijd	Week 20 – 22 ('21)

Stap 5: Rapportage en afronding	
Resultaat	Rapportage met bevindingen en antwoorden op de onderzoeksvragen
Activiteiten	– Formuleren van conclusies en aanbevelingen – Opstellen van concept rapportage – Bespreken van concept rapportage met opdrachtgever en begeleidingscommissie – Aanpassen en afronden van eindrapportage
Doorlooptijd	Week 23 – 26 ('21)

4.2 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Begeleidingscommissie

Voor de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is een begeleidingscommissie van wetenschappers samengesteld. Deze begeleidingscommissie borgt de methodologische kwaliteit van het onderzoek. We betrekken de begeleidingscommissie aan de start van het onderzoek om het analysekader vast te stellen en aan het eind van het onderzoek om de concept eindrapportage te bespreken.

Klankbordgroep

Naast de overkoepelende begeleidingscommissie van de brede evaluatie wordt voor dit deelonderzoek een klankbordgroep ingesteld. We voorzien hiervoor de volgende partijen uit te nodigden:

- Het ministerie van Financiën
- Het ministerie van BZK
- De vakdepartementen
- Een expert van de Algemene Rekenkamer
- Een expert van de landsadvocaat
- Een expert op gebied van de comptabiliteitswet (van ministerie van Financiën)
- Een deskundige op gebied van overheidsstichtingen en stichtingenrecht

De rol van de klankbordgroep is bedoeld om de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek te borgen en te waken over de representativiteit van het onderzoek. Via de klankbordgroep hebben betrokkenen de mogelijkheid om tussenproducten te checken op volledigheid en feitelijke juistheid. Ook kunnen zij de onderzoekers voorzien van bronmateriaal en waar nodig zorgen voor introducties bij gesprekspartners. Aanvullend draagt de klankbordgroep bij aan de vorming van een kennisnetwerk over stichtingen voor departementen.

De klankbordgroep wordt in elk geval in staat gesteld om te reageren op de vraagstelling, de selectiecriteria voor casussen, de bevindingen en de concept eindrapportage. Daarbij staat

voorop dat AEF als onafhankelijk onderzoeker verantwoordelijk blijft voor de manier waarop we reacties verwerken in onze rapportage. Dat betekent bijvoorbeeld dat wij feitelijke onjuistheden zullen corrigeren, maar bevindingen en conclusies alleen wijzigen als daar gegronde redenen voor zijn.