



RAPPORT

Lessen voor een beleidskader decentraal bestuur

Quickscan van kaders voor het
ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

70198 - 10 oktober 2023

RAPPORT

Lessen voor een beleidskader decentraal bestuur

Quicksan van kaders voor het ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Sam Huberts
Loek Luiten

70198 - 10 oktober 2023

Inhoudsopgave

1. Introductie	4
1.1 Aanleiding	5
1.2 Aanpak van deze quickscan.....	5
1.3 Leeswijzer.....	5
2. Het beleidskader en analysekader	6
2.1 Het beleidskader decentraal bestuur.....	7
2.2 Het analysekader voor deze quickscan.....	7
3. De kaderstellende constructen.....	9
3.1 De vier kaderstellende constructen (en meer).....	10
3.2 Analyse van de vier kaderstellende constructen.....	11
4. Conclusie en lessen	19
4.1 Conclusie op basis van deze quickscan	20
4.2 Lessen voor het Beleidskader decentraal bestuur ...	21
Bijlagen.....	24
B1 Analysekers.....	25
1A Analyseker Comptabiliteitswet.....	26
1B Analyseker Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.....	30
1C Analyseker Regeling agentschappen	34
1D Wet natuurbescherming (met focus op natuurvisie)	38
B2 Respondenten	42



HOOFDSTUK 1

Introductie

Deze quickscan trekt lessen voor de invoering en uitvoering van een beleidskader decentraal bestuur. In hoofdstuk 1 beschrijven wij de aanleiding en aanpak van deze quickscan.

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) werkt aan de ontwikkeling en invoering van een beleidskader decentraal bestuur. Dit beleidskader betreft een 'nationale visie op taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen'. Hierin moeten afspraken voor taaktoedeling vastgelegd worden (welke taak past bij welke overheidslaag?). Dit kan ook helpen om tot meer regie op regionalisering en tot congruentere regio's rondom opgaven te komen. Voor de invoering en toekomstige uitvoering van het beleidskader wenst het ministerie lessen te trekken uit ervaringen bij andere soortgelijke 'kaderstellende constructen'.

Wij hebben in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de volgende onderzoeksvraag: Welke belangrijke aandachtspunten gelden voor de invoering en uitvoering van een beleidskader decentraal bestuur op basis van ervaringen met soortgelijk beleid dat reeds door de rijksoverheid is opgesteld?

1.2 Aanpak van deze quickscan

Deze quickscan moet op basis van waardevolle voorbeelden lessen opleveren voor het beleidskader decentraal bestuur. Dit vraagt een scherp beeld van waar BZK-medewerkers behoefte aan hebben. Deze behoeften vormen dan de input voor het analysekader. Ook vraagt dit een overwogen selectie van soortgelijke kaderstellende constructen, waarvoor bestudering deze behoefte kan vervullen. Om hiertoe te komen, is gekozen voor een aanpak bestaande uit de volgende drie fasen:

Fase 1. Een inventarisatie en selectie van soortgelijke constructen en het in kaart brengen van behoeften (analysekader).

In de eerste fase is een documentstudie uitgevoerd en zijn vijf verkennende gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van BZK en met prof. mr. dr. D.J. Elzinga. Het resultaat van deze fase was een selectie van 'vier soortgelijke kaderstellende constructen' en vaststelling van het analysekader voor de verdieping in fase 2.

Fase 2. Verdieping van vier kaderstellende constructen.

Deze fase betrof een verdieping door analyse van de vier geselecteerde kaderstellende constructen. In deze verdieping is een aanvullende (beknopte) documentstudie uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met betrokken beleidsmedewerkers en juridisch medewerkers bij het Rijk. In deze fase zijn vier analysekaders ingevuld, en ook teruggelegd bij de gesprekspartners ter controle (zie bijlage 1). Een overzicht van alle gesprekspartners uit het onderzoek is te vinden in bijlage 2.

Fase 3. Analyse en rapportage.

In de laatste fase heeft de analyse en synthese van de uitkomsten plaatsgevonden. Vervolgens is voorliggende rapportage opgesteld. Deze rapportage is in conceptversie besproken met de klankbordgroep van dit onderzoek. Hierin zaten verschillende BZK-medewerkers van meerdere directies, evenals prof. mr. dr. D.J. Elzinga.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2. Het beleidskader en analysekader beschrijft de insteek van het beleidskader decentraal bestuur en het analysekader.

Hoofdstuk 3. De kaderstellende constructen introduceert de vier constructen die in de quickscan centraal staan en beschrijft welke aandachtspunten uit de analyse hiervan volgen.

Hoofdstuk 4. Conclusie en lessen beschrijft de belangrijkste aandachtspunten voor de invoering en uitvoering van een beleidskader decentraal bestuur op basis van de quickscan.

In bijlage 1 zijn de ingevulde analysekaders van de bestudeerde kaderstellende constructen opgenomen.

In bijlage 2 is de lijst met respondenten die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek opgenomen.



HOOFDSTUK 2

Het beleidskader en analysekader

De insteek van het beleidskader decentraal bestuur en het analysekader dat hieruit volgt voor de quickscan.

2.1 Het beleidskader decentraal bestuur

Bij het lezen van deze rapportage van onze quickscan is inzicht in de stand van het denken rondom een beleidskader decentraal bestuur nuttig. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten en aandachtspunten relevant.

- Prof. mr. dr. D.J. Elzinga constateert in *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur (2022)* een gebrek aan regie (en visie) op taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Oftewel: vaak doen we maar wat, of doen we wat toevallig uitkomt. Dit resulteert er volgens Elzinga in dat bij taaktoedeling (te) weinig rekening gehouden wordt met de organieke en constitutionele kenmerken, financiële draagkracht en uitvoeringskracht van decentrale bestuurslichamen. Dit leidt onder andere tot regionalisering, aangezien deze bestuurslichamen deze taken vaak in samenwerking oppakken (vrijwillig dan wel verplicht). Het gevolg is een alsmaar groeiend aantal (incongruente) regio's.
- Het beleidskader decentraal bestuur moet daarom een 'nationale visie op taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen' betreffen. Hierin worden afspraken voor taaktoedeling vastgelegd (welke taak past waar?). Dit beleidskader kan ook helpen om tot meer regie op regionalisering en tot congruentere regio's rondom opgaven te komen. De invoering van een dergelijk beleidskader heeft veel impact op taaktoedeling in het openbaar bestuur en vraagt daarom overleg en afstemming met departementen en de verschillende typen decentrale bestuurslichamen, evenals behandeling door het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer.
- In de *Actieagenda decentraal bestuur (2023)* wordt samengevat dat het beleidskader moet (mee)werken aan een betere balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering (inclusief financiering). Daarbij is het uitgangspunt dat de minister van BZK medeondertekent wanneer er sprake is van wetgeving die medeoverheden raakt, als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die we hanteren bij decentralisaties of als sprake is van taken met grote impact op decentrale overheden.

- Voor de uitvoering van het beleidskader is een belangrijk aandachtspunt vervolgens dat dit beleidskader, eenmaal in werking, ook wordt nageleefd. Dit is een risico, aangezien de positie van het ministerie van BZK bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen op dit moment relatief zwak is (zeker in vergelijking met veel andere Europese landen). Vakdepartementen hebben nu vaak een doorslaggevende stem bij 'taaktoedeling'.
- Tot slot is relevant dat voor het beleidskader decentraal bestuur 2022 is aangegeven dat dit bijvoorbeeld de volgende onderdelen zou kunnen bevatten:
 - een beknopte analyse van de knelpunten in het decentraal bestuur;
 - criteria voor de taaktoedelingen in medebewind;
 - beleidsuitgangspunten voor de financiële arrangementen;
 - voornemens tot wettelijke aanpassingen;
 - nader onderzoek op onderdelen, zoals naar een aangepast of nieuw format voor het regionaal bestuur en naar vormen van conflictbeslechting.

2.2 Het analysekader voor deze quickscan

De hoofdvraag van dit onderzoek vraagt naar 'de belangrijke aandachtspunten voor de invoering en uitvoering van een beleidskader decentraal bestuur'. Om deze vraag aan te scherpen zijn in de eerste fase van het onderzoek verschillende gesprekken gevoerd om de behoeften vanuit het ministerie van BZK goed in beeld te krijgen. Dit heeft geleid tot onderstaand analysekader, aan de hand waarvan in de tweede fase van het onderzoek de kaderstellende constructen uitgediept zijn.

Figuur 1. Analyse kader quickscan: kaderstellende constructen.

Kenmerken	Toelichting
A. Basisinformatie	
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat het, jaar van invoering • 'Eigenaar' beleidsvoorbeeld¹, verbinding tot departementen/bestuursorganen²
Inhoudelijke beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Doel van het beleid • Instrumentarium en soort beleid³
B. Proces van invoering	
Het organiseren van de invoering	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding tot en eigenaar van invoering⁴ • Doorlopen processtappen (bijvoorbeeld: ambtelijke ontwikkeling, bestuurlijke afstemming, ministerraad, behandeling Eerste en Tweede Kamer) • Planning, doorlooptijden en aandachtspunten hierbij (inclusief timing) • Verspreiding informatie over beleid (communicatie)
Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, DG, minister) • Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries • Organiseren van draagvlak bij en betrokkenheid van (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen
C. De uitvoering en handhaving	
Toepassing en naleving	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van toepassing en naleving (en rol tijdsdruk) • Toepassing (nieuw) beleid op lopende processen • Onverwachte effecten van invoering (bijvoorbeeld op andere regelingen)
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Mate en wijze van handhaving van het beleid • Organisatie van deze handhaving bij departementen • Rol minister bij handhaving
Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • Draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, DG, minister) • Draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries • Draagvlak bij en betrokkenheid van (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen

¹ Dit is bijvoorbeeld het kabinet bij de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en dit zijn de verschillende bestuursorganen samen bij de Code interbestuurlijke verhoudingen.

² Dan kan het gaan om betrokkenheid van andere departementen, gemeenten en provincies, waterschappen, of zbo's en agentschappen.

³ Is er bijvoorbeeld sprake van bestaand of nieuw beleid? En een wettelijke basis?

⁴ Was er bijvoorbeeld sprake van een politieke opdracht? Een motie? En wie organiseerde de invoering? En was er sprake van een 'bestuurlijke sponsor' of anderszins?



HOOFDSTUK 3

De kaderstellende constructen

Introductie van de vier constructen die in deze quickscan centraal staan en aandachtspunten uit de analyse van deze voorbeelden.

3.1 De vier kaderstellende constructen (en meer)

In deze quickscan gaan we in op de Comptabiliteitswet, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Regeling agentschappen, en Wet natuurbescherming (met focus op de nationale natuurvisie). Voordat we ons richten op ervaringen en lessen die hieruit te trekken zijn, beschrijven we deze kaderstellende constructen eerst en gaan we in op de vraag waarom deze constructen geselecteerd zijn. Daarnaast bespreken we kort enkele andere voorbeelden die in de loop van deze quickscan zijn opgekomen.

De vier hieronder behandelde kaderstellende constructen zijn geselecteerd uit een groter aantal geïnventariseerde constructen, op basis van relevantie voor het beleidskader decentraal bestuur. Inhoudelijk had het de voorkeur als de kaderstellende constructen ingrepen op de bevoegdheden of om betrokkenheid vroegen van andere departementen, of andere decentrale of gedeconcentreerde overheden. Daarnaast is de breedte van de scope van het kaderstellende construct betrokken in deze afweging – en of er sprake was van enige doorzettingsmacht van de desbetreffende minister (bijvoorbeeld in de vorm van medeondertekening). Een laatste praktische overweging was of het construct recent ingevoerd of geüpdatet was, zodat nog met direct betrokken medewerkers gesproken kon worden.

3.1.1 Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet stelt regels omtrent de Nederlandse rijksbegroting (en de Algemene Rekenkamer). Met de wet wordt de rijksbegroting beheerd, evenals het financieel en materieel beheer van het Rijk en de verantwoording ervan. De wet gaat onder meer in op normering en verantwoordelijkheden met betrekking tot begrotingsbeheer en financieel beheer. Hierin is ook de grondslag voor rechtspersonen met een wettelijke taak gelegen.

De Comptabiliteitswet is voor het beleidskader decentraal bestuur relevant vanwege de relatief sterke rol van de minister en het Ministerie van Financiën waar het gaat om de begrotingscontrole. De minister van Financiën heeft binnen deze wet een toetsingsbevoegdheid: indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren. Deze rol wordt algemeen geaccepteerd door andere departementen en hierbij is sprake van financiële sturing.

Daarnaast zijn er actuele lessen uit de invoering te trekken, aangezien de wet recent geüpdatet is, in 2016. Ook is er sprake van een directe relatie tot andere departementen.

3.1.2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) voeren zelfstandig een overheidstaak uit en zijn daarmee niet ondergeschikt aan een minister. Daarnaast oefenen zbo's (vrijwel altijd) openbaar gezag uit en kunnen zij dus zaken gebiedend of verbiedend. Voorbeelden van zbo's zijn de Kamer van Koophandel (KVK), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De kaderwet is ingesteld omdat zbo's dienen te "functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zbo daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft". De kaderwet heeft het doel om ordening aan te brengen in de bestaande situatie, om financiële controle op zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid te regelen, en om publiek inzicht in zbo's te vergroten.

De kaderwet regelt daarvoor standaard een aantal zaken bij de instelling van een zbo. De minister heeft hierbij onder andere de bevoegdheid om beleidsregels te maken, zodat het zbo het takenpakket goed kan uitvoeren.

Dit kaderstellend construct is interessant in het licht van het beleidskader decentraal bestuur omdat de invoering expliciet streeft naar een harmonisatie van een incongruente praktijk. Bij inwerkingtreding heeft de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ingegrepen op de ruimte om nieuwe zbo's op te richten (met als aanleiding dat de zbo-status ten koste gaat van de transparantie voor het parlement). Voor al bestaande zbo's is een overgangsregeling ontworpen. De minister van BZK heeft bij de instelling van zbo's bevoegdheid tot medeondertekening en heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de evaluatie van zbo's.

3.1.3 Regeling agentschappen

Agentschappen zijn organisaties die formeel onderdeel zijn van een ministerie maar zelfstandig taken uitvoeren en een eigen bedrijfsvoering kennen. Voorbeelden van agentschappen zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In de Regeling agentschappen staan de voorwaarden waaraan een agentschap moet voldoen (voor instelling en beheer van agentschappen door ministeries).

Zo moet een (toekomstig) agentschap voldoen aan verschillende instellingsvoorwaarden (zoals dat het “doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen”). Een agentschap kan alleen afwijken van deze regeling als de minister van Financiën daar toestemming voor geeft.

Deze regeling is interessant in het licht van het beleidskader decentraal bestuur aangezien bij agentschappen verschillende ministeries betrokken zijn (namelijk: het ministerie dat het agentschap instelt en het ministerie van Financiën). Ook zijn vanzelfsprekend agentschappen hierbij betrokken. Deze regeling is daarnaast relatief recent ingevoerd, in 2018. Bovendien moet de minister van Financiën zowel de instelling als de opheffing van een agentschap medeondertekenen.

3.1.4 Wet natuurbescherming (focus op natuurvisie)

De Wet natuurbescherming is gericht op de bescherming van natuurgebieden en planten- en diersoorten. In deze quickscan richten wij ons met name op artikel 1.5 en 1.7 van de Wet natuurbescherming, die voorschrijven dat op nationaal en provinciaal niveau natuurvisies opgesteld moeten worden. Natuurvisies zijn beleidsdocumenten die de verantwoordelijke minister, andere departementen en provincies verplichten om dier- en plantensoorten duurzaam te behouden, waarbij instrumenten, kaders en doelen worden overwogen. De minister stelt een nationale natuurvisie vast, die hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid bevat. Provinciale natuurvisies moeten rekening houden met het beleid van andere overheden.

Dit kaderstellende construct is relevant voor het beleidskader, omdat hiermee een wettelijke grondslag is gecreëerd voor een nationale visie (in dit geval op het natuurbeleid) en voor wat hierin moet staan. Verder betreft de Wet natuurbescherming een decentralisatie van het natuurbeleid en daarmee toedeling van taken richting provincies. De wet betreft een integraal, niet-sectoraal, kader, waarmee ook aanpassingen in bevoegdheidsposities worden doorgevoerd. Voor deze quickscan is tot slot relevant dat de wet vrij recent is ingevoerd, in 2017.

3.1.5 Overige voorbeelden

Aanvullend op deze vier voorbeelden van kaderstellende constructen is in de eerste fase van deze quickscan – bij de bredere inventarisatie – ook aandacht geweest voor andere constructen. Hierbij is gekeken naar:

- besliskader privatisering en verzelfstandiging
- beleidskader gemeentelijke herindeling
- aanwijzing voor de regelgeving
- leidraad adviescommissies en handreiking adviescolleges
- Wet op de rijksinspecties
- toetsingskader decentralisatie uitkeringen
- comply or explain-regeling voor Caribische gemeenten.

De lessen die op basis van deze eerste fase zijn opgenomen, staan benoemd in paragraaf 3.2.4.

3.2 Analyse van de vier kaderstellende constructen

In deze quickscan zijn de genoemde kaders geanalyseerd aan de hand van een vastgesteld analysekader. In de komende paragrafen gaan wij in op de overkoepelende analyse van de kenmerken van de bestudeerde kaderstellende constructen (3.2.1), de invoering van deze kaders (3.2.2) en de uitvoering en handhaving van deze kaders (3.2.3). In bijlage 1 zijn de ingevulde analysekaders per construct opgenomen.

3.2.1 De kenmerken van deze kaders

Kenmerken van de bestudeerde kaderstellende constructen

De bestudering van de vier kaderstellende constructen in deze quickscan leidt allereerst tot het inzicht dat deze kaders verschillende verschijningsvormen hebben en doorlopend in ontwikkeling zijn. De gestelde kaders zijn in deze constructen meestal vastgelegd in een ‘wet in formele zin’ (Comptabiliteitswet, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Wet natuurbescherming). Ook is eenmaal gekozen voor een ‘ministeriële regeling’ aangezien dit kader nadere uitwerking van een geldende wet betrof (Regeling agentschappen). De varianten waar wij in deze analyse op gefocust hebben zijn: de Comptabiliteitswet 2016 (of Cw 2016), de Regeling agentschappen 2012 (en de aanpassing die hier nu voor wordt ingezet), de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2007 en de Wet natuurbescherming uit 2017. Ook de breder geïnventariseerde kaders uit fase 1 hebben diverse verschijningsvormen.

Voor elk construct geldt dat er telkens één ‘eigenaar’ of ‘trekkend ministerie’ voor de in- en uitvoering verantwoordelijk is. Dit was tweemaal het Ministerie van Financiën (Comptabiliteitswet en Regeling agentschappen), eenmaal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en eenmaal het huidige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (destijds onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken). Een wettelijke of anderszins vastgelegde ‘systeemverantwoordelijkheid’ voor ministeries is meestal de basis voor dit eigenaarschap; maar ook voor niet uitgebreid uitgewerkt.⁵

De geselecteerde kaderstellende constructen verhouden zich tot de invloed van andere departementen (en wij focussen op die ‘kaders’). Dan gaat het bijvoorbeeld over de keuze voor een bepaalde organisatievorm rondom taaktoedeling (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Regeling agentschappen), over de vraag of een begroting of financieel beleid wordt goedgekeurd (Comptabiliteitswet) of over het opstellen van een nationale visie en waar deze aan moet voldoen (Wet natuurbescherming). In sommige gevallen heeft de kaderstelling ook directe invloed op decentrale of gedeconcentreerde bestuursvormen, zoals vanzelfsprekend bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Regeling agentschappen, maar bijvoorbeeld ook bij de Wet natuurbescherming, die een provinciale visie op natuurbeleid voorschrijft, inclusief onderwerpen die daarin aan bod moeten komen.

Inhoudelijke beschrijving

De wetten of regeling achter de kaderstellende constructen zijn met verschillende inhoudelijke doelen opgesteld. Deze doelen reiken van ‘zorgen voor goed begrotings- en financieel beheer’ tot ‘bescherming van natuurgebieden en planten- en diersoorten’ en tot ‘het mogelijk maken van (doelmatige) interne verzelfstandiging’ of ‘het komen tot afspraken over zbo’s, zoals over ministeriële verantwoordelijkheid en financiële controle’.

De kaderstelling dient overeenkomstige doelen, namelijk: de werkelijkheid ordenen door verantwoordelijkheden en kaders vast te leggen, om zo de acties van andere departementen (of decentrale overheden) te beïnvloeden. Hier liggen wel verschillende oorzaken aan ten grondslag – bijvoorbeeld doordat ontwikkelingen uit het verleden tot een onoverzichtelijk speelveld of ‘verrommeling’ hebben geleid (zoals bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Regeling agentschappen). In andere gevallen volgt dit op ‘grondwettelijke verantwoordelijkheid’ (zoals bij de Comptabiliteitswet) of komt het voort uit de behoefte om vanuit departementen afwegingen mee te geven voor overweging aan decentrale overheden (zoals bij de nationale natuurvisie uit de Wet natuurbescherming).

Kaderstellende constructen zijn vaak de uitkomst (of eigenlijk tussenstand) van een uitgebreid beleidsproces en eerdere wet- en regelgeving. Alle vier de constructen kennen een uitgebreid voortraject en uitgebreide beleidshistorie (zo stamt de basis voor de Cw 2016 uit het jaar 1927 en voegt de Wet natuurbescherming drie eerdere wetten samen). Specifiek voor de kaders die zich richten op taaktoedeling geldt dat deze het product zijn van nadere concretisering en formalisering van bestaand beleid (in het geval van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen betrof dit ‘Aanwijzingen’, voor de Regeling agentschappen gaat dit om doorontwikkeling van de ‘Regeling baten-lastendiensten’ uit 2007). In sommige gevallen liggen ‘onder’ deze kaderstellende constructen ook weer andere kaders (zoals ‘het driehoeksmodel’ van sturingsrelaties bij de Regeling agentschappen).

In deze kaderstellende constructen komen de voorwaarden van kaders, het proces dat bij de kaderstelling hoort, en de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken minister vaak expliciet aan bod. De concreetheid van voorwaarden en proces verschilt van meer (bijvoorbeeld bij de Regeling agentschappen) tot veel minder concreet (bijvoorbeeld bij de nationale natuurvisie in de Wet natuurbescherming). De verantwoordelijkheid van de betrokken minister kent verschillende vormen. Binnen de Cw 2016 heeft de minister van Financiën een toetsings-/toezichtsbevoegdheid; bij de Regeling agentschappen moet de minister van Financiën toestemming geven voor afwijkingen op de regeling; bij de Wet natuurbescherming stelt de minister de nationale natuurvisie vast, en bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen medeondertekent de minister van BZK de instelling van zbo’s.

⁵ Dit gold in mindere mate voor de Regeling agentschappen, die zowel de verantwoordelijkheid voor “financiële voorwaarden voor organisaties” (Ministerie van Financiën) als voor “de inrichting van het openbaar bestuur” (ministerie van BZK) raakte. Bij de Regeling agentschappen trekken de ministeries in de praktijk vaak samen op, maar ligt de eindverantwoordelijkheid bij het Ministerie van Financiën.

Hierbij reflecteren de kaders tot slot ook altijd de ‘tijd van invoering’ en daarom vragen ze ook periodieke aanpassing. Alle bestudeerde kaders zijn met de tijd aangepast. Een sprekend voorbeeld hiervan is de Regeling agentschappen. Deze kent door de jaren heen verschillende verschijningsvormen en is ontstaan in de jaren negentig, waarin de New Public Management-gedachte (‘run government like a business’) populair was. Op dit moment wordt het kader voor de oprichting van agentschappen echter aangepast om de nadruk meer te verleggen naar een bijdrage aan publieke waarde en doeltreffendheid in plaats van op doelmatigheid.

3.2.2 De invoering van deze kaders

Het organiseren van de invoering

De directe aanleiding voor de invoering van de kaderstellende constructen is verschillend maar lijkt vaak voort te komen uit een wens voor meer overzicht en inzicht. Dit komt bijvoorbeeld voort uit de wens van ambtenaren en de minister voor een heldere scope van een wet (Cw 2016), of dit proces wordt in gang gezet naar aanleiding van onderzoeken en evaluaties van de praktijk – en het belang dat ambtenaren en het parlement hieraan geven (Wet natuurbescherming, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Regeling agentschappen⁶).

De invoering van de kaderstellende constructen die wij in deze QuickScan onderzoeken kent grofweg drie fasen, namelijk:

- **Fase 1. Ideevorming over het kader (binnen het departement).** De invoering start meestal met ideevorming en brainstormen over (aanpassing van) een kader binnen het departement dat hier ‘eigenaar’ van is. Bij de bestudeerde constructen leidt dit telkens tot het aanstellen van een projectgroep, die een plan van aanpak opstelt en dit traject in gang zet. Deze projectgroep bestaat meestal uit een vaste kern van twee tot vier personen. In de loop van het proces sluiten hier in een flexibele schil vaak nog mensen bij aan. De projectgroep moet voldoende capaciteit hebben om regie over en verantwoordelijkheid voor het proces te houden (projectmanagement) en werken volgens heldere samenwerkingsafspraken.

- **Fase 2. Ontwerpfase en komen tot tekst (in samenwerking).** Vervolgens wordt het kaderstellend construct ontworpen en wordt in samenwerking gekomen tot een tekst (bijvoorbeeld een beleidsdocument, regeling of wet). In dit proces worden notities en concepten opgesteld en wordt nauw afgestemd tussen departementen en ‘externe stakeholders’. In sommige gevallen wordt ook de Tweede Kamer betrokken (dit was het geval bij de Comptabiliteitswet), bijvoorbeeld door tussentijdse notities te delen en door contact te onderhouden met de griffie en de Dienst Analyse en Onderzoek.
- **Fase 3. Besluitvormingsproces.** Zodra de conceptteksten zijn uitgewerkt en afgestemd, start het besluitvormingsproces. Kaderstellende constructen worden – afhankelijk van de vorm – ingebracht bij diverse overlegstructuren. Dan gaat het bijvoorbeeld om het sg-overleg, eventuele ministeriële onderraden, en uiteindelijk de ministerraad (zo is de Regeling agentschappen eenmaal besproken in de ministerraad; voor de Cw 2016 geldt dat dit driemaal is gebeurd). Wanneer sprake is van een ‘wet in formele zin’, wordt ook het parlementaire proces doorlopen, langs de Tweede en Eerste Kamer, met eventueel bijbehorende externe adviezen en voorbereidende commissies. In dit geval wordt een wet tot slot bekrachtigd door de koning en ondertekend door de verantwoordelijke minister.

De planning en doorlooptijden verschillen per construct, maar komen voor het gehele proces – bij de bestudeerde constructen – neer op minimaal drie tot maximaal twaalf jaar. Wanneer gekozen wordt voor een wet in formele zin is deze doorlooptijd het langst, maar ook in het geval van de ministeriële regeling (Regeling agentschappen) bleek drie jaar nodig voor de invoering. Hierbij geldt dat draagvlak verkrijgen voor een kader in alle gevallen volgens betrokkenen veel afstemming, denkkracht en daarmee tijd vraagt.

Direct na de invoering van kaderstellende constructen is veel aandacht nodig voor verspreiding van (kennis over) dit nieuwe kader; dit vermindert met het verloop van de tijd. Voor alle in deze quickscan bestudeerde kaderstellende constructen geldt dat dit in de beginperiode na invoering een tijdsinvestering van de betrokken medewerkers vroeg. Deze communicatie is bijvoorbeeld georganiseerd in de vorm van ‘roadshows’, met interdepartementale kennissessies en door trainingen te organiseren (in het geval van de Cw 2016). Na verloop van tijd wordt de inzet op deze ‘verspreiding’ minder en fungeert het ‘eigenaarsdepartement’ meer als helpdesk, wanneer nodig.

⁶ Op dit moment wordt gewerkt aan een aanpassing van de Regeling agentschappen, naar aanleiding van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand door AEF (uit 2021) en het IBO Agentschappen – Samen werken aan publieke waarde (2021). Ook de initiële invoering van de Regeling baten-lastendiensten was het gevolg van diverse rapporten, waaronder Verder bouwen aan beheer (1991) en Uitwerking Verder bouwen aan beheer (1992). En de invoering van de Regeling agentschappen in 2012 is op haar beurt het gevolg van de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten, uit 2010-2011.

Wanneer kaders gelden voor decentrale overheden (zoals bij de Wet natuurbescherming), vraagt dit een andersoortige en uitgebreidere communicatiestrategie.

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

Draagvlak voor een kaderstellend construct begint bij steun binnen het eigen departement. Om van ideevorming tot de ‘ontwerpfase’ te komen is het volgens gesprekspartners belangrijk dat binnen het eigen departement voldoende steun bestaat voor de uitwerking van het kaderstellende construct (met name onder afdelingshoofden/directeuren, maar bijvoorbeeld ook bij bewindspersonen). Dit borgt dat er voldoende capaciteit vrijgemaakt kan worden om uitwerking echt vorm te geven; dat het onderwerp doorlopend aandacht krijgt en dat er een mogelijkheid is tot escalatie wanneer intern of interdepartementaal weerstand ontstaat tegen het traject.

Kaderstelling richting andere departementen gaat altijd gepaard met spanning, aangezien dit de beleidsvrijheid inperkt. Bij de invoering van alle kaderstellende constructen die in deze quickscan zijn onderzocht, levert kaderstelling in eerste instantie enige tot een grote mate van weerstand op. De mate van weerstand lijkt daarbij afhankelijk van de mate waarin kadering ingrijpt op de bevoegdheidspositie van andere departementen (dit is bijvoorbeeld meer het geval bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Regeling agentschappen dan bij de Wet natuurbescherming). Voor het creëren van gedeeld interdepartementaal draagvlak zijn de volgende werkzame elementen genoemd:

- **Interdepartementaal eigenaarschap.** Draagvlak wordt vergroot wanneer je echt mag meedenken. Het werkt dan ook bevorderend wanneer nauw wordt samengewerkt bij kaderstellende constructen (met name in de ontwerpfase daarvan). Hiertoe worden bij de onderzochte constructen bijvoorbeeld interdepartementale werkgroepen of klankbordgroepen ingesteld, en wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij bestaande interdepartementale afstemmingsstructuren.⁷

- **Doordachte communicatiestrategie.** In afstemming met andere departementen moet de achterliggende bedoeling, de scope en de meerwaarde van de kaderstelling centraal gesteld worden.⁸ Het helpt als bijvoorbeeld (extern) onderzoek deze meerwaarde laat zien. Daarnaast vraagt dit heldere communicatie over hoe departementen betrokken worden en over welke inspraak zij wel en niet hebben in het proces. Tot slot helpt het volgens beleidsmedewerkers om een kader concreet en tastbaar te maken (bijvoorbeeld door inhoudelijke stappenplannen die worden voorzien, te delen).

Voor veel van de constructen geldt dat betrokken medewerkers aangeven dat het eerder betrekken van ‘externe stakeholders’ tot een effectiever proces had geleid. Volgens gesprekspartners helpt het om externe stakeholders (zoals de Algemene Rekenkamer, Auditdienst Rijk, Raad van State, provincies of agentschappen) zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken. Er zijn verschillende manieren om deze afstemming te organiseren, bijvoorbeeld met gespreksrondes met koepels, communicatiesessies en ‘draagvlaksessies’ met externe betrokkenen (zoals bij de Regeling agentschappen). Waar het gaat om taaktoedeling werkt het daarbij volgens gesprekspartners goed om voor dit type afstemmingsoverleggen zowel vakdepartementen als bijvoorbeeld bijbehorende agentschappen of zbo’s gelijktijdig te spreken.

3.2.3 De uitvoering, naleving en handhaving van deze kaders

De uitvoering en naleving van de kaderstellende constructen

De kaders die worden opgelegd, vragen om organisatie bij de ‘kaderstellende departementen’, om toepassing in casussen door deze ‘kaderstellende departementen’ en om de daaraan verbonden afstemming over naleving met vakdepartementen.

De toepassing, naleving en handhaving van de kaders wordt organisatorisch verschillend ingestoken. Bij de kaders die vooral gericht zijn op de oprichting van organisaties, zijn drie tot zes ambtenaren betrokken (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Regeling agentschappen). Deze ambtenaren werken aan beleidsontwikkeling en onderhouden contact met vakdepartementen over dit onderwerp.

⁷ Zoals voor de Regeling agentschappen en rondom de Comptabiliteitswet via het Financieel managementoverleg met de directeuren FEZ en de Interdepartementale commissie bedrijfsvoering Rijk (ICBR).

⁸ Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de huidige aanpassing die loopt voor de Regeling agentschappen; waarbij doelmatigheidsoverwegingen minder belangrijk worden gemaakt, terwijl deze in grote mate onderdeel zijn van het doen en denken bij het Ministerie van Financiën. Daar staat tegenover dat de ‘verruiming’ van het kader uit de Regeling agentschappen sneller steun van andere departementen krijgt, aangezien zij hierdoor meer beleidsvrijheid krijgen.

Voor de Comptabiliteitswet geldt eveneens dat een aantal ambtenaren zich bezighouden met beleidsontwikkeling en vragen van vakdepartementen, maar daarnaast wordt de toepassing van de wet bij financieel beheer en begrotingen van andere departementen georganiseerd door de Inspectie der Rijksfinanciën (met ongeveer 100 fte's) in afstemming met de directies Financieel-Economische Zaken (hierna: FEZ) bij andere departementen.⁹ Voor de Wet natuurbescherming geldt dat er geen medewerkers (meer) accounthouder zijn voor de natuurvisie.

De toepassing en naleving van de onderzochte kaderstellende constructen reikt van 'wordt niet (meer) nageleefd' tot 'wordt streng nageleefd'. Waar het gaat om de kaderstellende functie van constructen komt per bestudeerd kader het volgende beeld en de bijbehorende werkzame elementen naar voren:

- De Comptabiliteitswet stelt een kader voor begrotingen en financieel beheer en dit kader wordt in de praktijk streng nageleefd.** De rol of taken en de bevoegdheden van Financiën op dit gebied worden door andere departementen in het algemeen geaccepteerd. Hierbij helpt volgens betrokkenen dat voor dit kader een harde financiële prikkel bestaat: het Ministerie van Financiën handhaaft streng en indien dit kader niet wordt nageleefd, ontvangen vakdepartementen geen financiële middelen voor hun plannen. Ook de capaciteit van de IRF en de verbinding tot andere departementen via de FEZ-directies dragen volgens betrokkenen bij aan een effectieve uitvoering.
- De Regeling agentschappen stelt een kader voor de oprichting of instelling (en opheffing) van agentschappen en dit wordt in de praktijk redelijk nageleefd.** De rol of taken en de bevoegdheden van Financiën op dit gebied worden door andere departementen in het algemeen geaccepteerd. Hierbij helpt volgens betrokkenen dat er een duidelijk proces in de regeling is beschreven, waardoor het ministerie vroegtijdig wordt betrokken bij het denken over de oprichting of instelling van agentschappen.¹⁰ Een agentschap kan alleen afwijken als de minister van Financiën daar voorafgaand en schriftelijk toestemming voor geeft, na een gemotiveerd verzoek van de betrokken minister. Daarbij helpen ook de heldere en harde instellingsmotieven die geformuleerd zijn voor agentschappen, zoals 'een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan 50 miljoen op jaarbasis'. Hierbij wordt in de praktijk weleens van instellingsmotieven afgeweken.
- De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stelt een kader voor de oprichting of instelling (en bijvoorbeeld financiële controle) van zbo's en dit wordt in de praktijk redelijk nageleefd, al worden er ook vaak uitzonderingen gemaakt.** De rol of taken en de bevoegdheden van BZK op dit gebied worden door andere departementen redelijk geaccepteerd.¹¹ De doeltreffendheid van de kaderwet met betrekking tot uniformering van het stelsel van zbo's en het verhelderen van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt als beperkt beoordeeld.¹² Bij de kaderstelling voor instelling van zbo's wordt in de praktijk vooral naar het eerste 'instellingsmotief' gekeken, dat gaat over de vraag of er 'behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. Verder geven betrokkenen aan dat er regelmatig uitzonderingen worden gemaakt op de kaderwet wanneer vakdepartementen veel belang hechten aan de instelling van zbo's; BZK is in dit geval geneigd om 'compromissen te sluiten'. Daarbij is ook opgemerkt dat BZK onvoldoende capaciteit heeft om nauw betrokken te zijn bij alle verschillende zbo's.
- De Wet natuurbescherming stelt een kader voor de nationale natuurvisie (wie deze vaststelt, welke onderwerpen aan bod moeten komen) en dit wordt in de praktijk niet nageleefd.** Na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming in 2017 is er nooit een nationale natuurvisie vastgesteld, terwijl dit eens per vier jaar voorzien was. Volgens betrokkenen komt dit met name doordat de wet over zou gaan in de Omgevingswet, die vervolgens vertraagd is tot 1 januari 2024. Er werd geen prioriteit gegeven aan het opstellen van een nationale natuurvisie, naast het lopende traject voor de omgevingsvisie en de andere activiteiten waar de ministeries van EZK en LNV uitvoering aan gaven (zoals de stikstofcrisis). Daarnaast werd de meerwaarde betwijfeld vanwege de decentralisatie van het natuurbeleid richting provincies.

⁹ Alle departementen hebben een directie FEZ. Gezien de belangrijke rol die FEZ-directies hebben in dit proces, medeondertekent het Ministerie van Financiën ook de aanstelling van nieuwe FEZ-directeuren bij departementen.

¹⁰ Het vakdepartement dat een agentschap wil oprichten, deelt dit mede aan de dg Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën, en dit ministerie kijkt ook mee bij het opstellen van conceptstukken.

¹¹ Relevant voor dit kader is dat vakdepartementen bij taaktoedeling aan zbo's zelf verantwoordelijk zijn voor de afweging of bij taaktoedeling aan zbo's sprake is van een nieuwe taak (zodat akkoord van BZK nodig is) of dat sprake is van uitbreiding van een bestaande taak (en het vakdepartement hier dus zelf over gaat).

¹² Andersson Elffers Felix, *Heldere kaders voor soepel samenspel: Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand* (2021).

Scherpe en meetbare kaders lijken een positief effect te hebben op naleving en uniformiteit. Het beeld dat uit deze quickscan opkomt, is dat dit type kaders helderheid biedt over de toepassing en daarmee minder ruimte laten voor interpretatieverschillen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de begrotingsregels vanuit Financiën en de genoemde ‘minimaal verwachte omzet van 50 miljoen’ als instellingsmotief voor agentschappen. Bij de Regeling agentschappen wordt desondanks aan een ‘verruiming’ van de kaders gewerkt waarbij meer ruimte ontstaat voor maatwerk en inhoudelijke overwegingen bij de toepassing hiervan.¹³

Zachte en kwalitatieve kaders lijken minder streng te worden nageleefd maar wel meer ruimte te laten voor dialoog en maatwerk. Wanneer kaders meer ruimte laten voor interpretatie, zorgt dit voor een grijs gebied over de toepassing hiervan. In deze quickscan komt naar voren dat medewerkers van ‘kaderstellende departementen’ in dit geval vaker van mening lijken te zijn dat de kaders ‘niet zoals bedoeld’ worden opgevolgd. De instellingsmotieven uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (tabel 1) en in mindere mate de Wet natuurbescherming worden hiervoor als voorbeelden genoemd. In de interdepartementale dialoog die hierop volgt, helpt het ‘kaderstellende departementen’ om vroegtijdig betrokken te raken bij het (denk)proces van vakdepartementen hierover (door vindbaar en proactief te handelen).

Tabel 1. **Instellingsmotieven voor agentschappen en voor zbo's.**

Instellingsmotieven agentschappen	Instellingsmotieven zbo's
<ul style="list-style-type: none"> • Er is een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan 50 miljoen op jaarbasis. • Er is een resultaatgericht sturingsmodel. • Er wordt doelmatiger gefunctioneerd dan bij een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en er is een visie op hoe deze doelmatigheid verder te ontwikkelen. • Er kan een zodanig verband worden gelegd tussen uitgaven, kosten en prestaties dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is. • Er is een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is behoefte aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. • Er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. • Participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak wordt bijzonder aangewezenen geacht.

Voor de Regeling agentschappen en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gold dat reeds bestaande agentschappen en zbo's niet in groten getale omgezet werden in een andere vorm na invoering van de kaders. De ingestelde kaders gingen met name gelden voor nieuwe taaktoedelingen en in het geval dat wijzigingen optraden. Voor agentschappen is door de Commissie-De Leeuw¹⁴ in 2013 beschreven dat het voor veel agentschappen mogelijk of wenselijk was om tot een andere organisatievorm over te gaan, maar dit is volgens gesprekspartners in veel gevallen niet opgepakt.¹⁵ Hiervoor worden de beperkte capaciteit bij het kaderstellende departement en de bijkomende financiële kosten als redenen genoemd.

In de gesprekken zijn diverse onvoorziene effecten van kaderstellende constructen gesignaleerd. Allereerst kunnen kaderstellende constructen ertoe leiden dat vakdepartementen vaker voor een andere organisatievorm gaan kiezen. Zo heeft de Regeling agentschappen voor vakdepartementen in geval van haast als alternatief om een dienstonderdeel op te zetten binnen het eigen departement. Daarnaast leidt het instellen van een kader in veel bestudeerde gevallen tot meer aandacht voor en inzicht in het betreffende onderwerp (bijvoorbeeld in het aantal agentschappen en zbo's). Tot slot is genoemd dat een kaderstellend construct onbedoeld een negatief effect op de onderlinge verhouding kan hebben, bijvoorbeeld wanneer de rechten en financiële middelen voor degenen aan wie een kader wordt meegegeven, onvoldoende een plek krijgen (zoals bij de decentralisatie van het natuurbeleid).

Handhaving bij gebrek aan naleving van kaderstellende constructen

Wanneer kaders in de ogen van ‘kaderstellende departementen’ onvoldoende worden nageleefd, vraagt dit om handhaving van deze kaders. Daarom beschrijven wij manieren waarop kaderstellende departementen hiertoe overgaan, de rol van de betrokken minister en de toepassing van ‘systeem- of stelselverantwoordelijkheid’.

¹⁴ https://www.eerstekamer.nl/toezegging/rapport_van_de_commissie_de_leeuw
¹⁵ Verder gold voor de andere kaderstellende constructen dat deze wel op lopende processen van toepassing werden; zo gold het kader uit de Comptabiliteitswet direct, voor alle departementen. Verder gold binnen de Wet natuurbescherming overgangsrecht net als voor verplichtingen natuurgebieden, bescherming van soorten, en houtopstanden.

¹³ Dit is in lijn met de beweging bij de vijfjaarlijkse evaluaties van agentschappen door de FEZ-directies, waarbij steeds meer wordt gekeken naar het functioneren (hoe een agentschap werkt en wat aan de organisatie verbeterd kan worden) in plaats van naar of een agentschap nog exact aan de instellingsmotieven voldoet.

Handhaving van 'kaders' gebeurt zowel tijdens het proces dat vakdepartementen doorlopen als naderhand. Wanneer kaders volgens kaderstellende departementen onvoldoende worden nageleefd, gaan vakdepartementen hier meestal in eerste instantie over in gesprek via ambtelijke of bilaterale overleggen. In vooroverleggen en rondom de uitwisseling van conceptstukken wordt hierover afgestemd en eventueel geëscaleerd. In het uiterste geval wordt 'gehandhaafd' door niet in te stemmen bij bespreking tijdens de ministerraad (dit is bijvoorbeeld weleens het geval bij de handhaving van de Comptabiliteitswet).

Bij alle kaders speelt de verantwoordelijke minister van het kaderstellende departement een belangrijke rol, vaak met een vastgelegde medeondertekenings- of beslissingsbevoegdheid. Bij de onderzochte kaderstellende constructen is dit op de volgende manieren geregeld:

- *De Comptabiliteitswet* stelt (in artikel 4.12) expliciet de minister van Financiën verantwoordelijk voor (1) budgettair toezicht op het begrotings- en verantwoordingsproces bij het Rijk, (2) het voorafgaand instellen van toezicht, (3) het voorschrijven welke informatie de ministeries en de colleges hem moeten verstrekken voor het uitoefenen van het budgettair toezicht, en (4) het bezwaar maken tegen de ontwerpbegrotingen of ontwerpbegrotingswijzigingen van andere ministers. Indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren.
- *De Regeling agentschappen* gaat expliciet in op de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën in de uitoefening van toezicht op de inrichting van agentschappen en de uitvoering van begrotingen (artikel 31). De wettelijke grondslag voor deze systeemverantwoordelijkheid ligt in artikel 18, lid 1, waarin staat dat agentschappen moeten voldoen aan de voorwaarden in de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën dient samen met de vakminister een voorstel voor een agentschap in de ministerraad in en ondertekent ook (met de vakminister) een eventueel besluit tot instelling.¹⁶
- *De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* combineert verantwoordelijkheid voor het ministerie van BZK (voor het stelsel) en voor het betrokken vakdepartement. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het stelsel van het openbaar bestuur en is daarom bevoegd tot medeondertekening voor wijzigingen van verplichtingen die zbo's en ministers in acht moeten nemen. BZK houdt zo regie op het instellingsproces van zbo's en kan vragen van vakdepartementen hierover beantwoorden.¹⁷ In aanwijzing 124x is daarnaast voorgeschreven dat bij elke oprichting of wijziging van een zbo de vakminister in een vroegtijdig stadium overleg dient te voeren met de ministers van BZK en Financiën.¹⁸ De (vak)minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop en moet hierover verantwoording (kunnen) afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer. Deze minister is daarom bevoegd om bestuurders te benoemen, te schorsen of ontslaan, om het salaris van bestuurders vast te stellen en om beleidsregels te maken zodat het zbo het takenpakket goed kan uitvoeren.
- *De Wet natuurbescherming* is ingevoerd tegen een achtergrond van decentralisering van het natuurbeleid. Met de invoering van de wet is de verantwoordelijkheid naar provincies verschoven en deed het ministerie figuurlijk een stap terug. Maar de stikstofuitspraak van de Raad van State uit 2019 liet zien dat er ook nog centrale 'systeemverantwoordelijkheid' bestond op basis van de Europeesrechtelijke verplichting waarvan de regering verantwoordelijk is voor naleving (namelijk de Europese Habitatrichtlijn). Verder is in de wet bepaald dat de minister eens per vier jaar een nationale natuurvisie vaststelt (artikel 1.5, lid 1), waarvoor ook een aantal hoofdlijnen zijn voorgeschreven. Deze natuurvisie moet ook gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen bevatten voor de te beschermen habitats en soorten in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden.

¹⁶ Ook draagt de minister van Financiën zorg voor de periodieke evaluatie van een agentschap op basis van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ten slotte medeondertekent de minister van Financiën opheffingsbesluiten en gemotiveerde verzoeken tot afwijking van de bepalingen in de Regeling agentschappen.

¹⁷ Op basis van artikel 39 van de kaderwet heeft de minister van BZK bovendien de plicht om elke vijf jaar een beoordeling op basis van doelmatigheid en doeltreffendheid van een zelfstandig bestuursorgaan naar de Kamer te sturen, evenals een evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-46-bl.pdf>

Handhaving is gebaseerd op gemaakte afspraken in wet- of regelgeving naar aanleiding van systeem- of stelselverantwoordelijkheid. In de verschillende kaders zijn afspraken opgenomen over de wijze waarop in het uiterste geval gehandhaafd kan worden, zoals bovenstaand beschreven per kader. Deze afspraken volgen bij de bestudeerde kaders vaak op een systeem- of stelselverantwoordelijkheid van een bepaald departement (bijvoorbeeld voor het financiële systeem, het bestuurlijk stelsel of de natuur).

Wat is systeem- of stelselverantwoordelijkheid?

Hoewel deze termen vaak terugkomen, is de toepassing hiervan lang niet altijd eenduidig. Systeemverantwoordelijkheid duidt op de verantwoordelijkheid van (vak)ministers om, binnen de bestaande wettelijke grenzen, het systeem (of stelsel) te laten functioneren. Stelselverantwoordelijkheid duidt daarbij op de specifieke verantwoordelijkheid die de minister van BZK heeft voor het functioneren van het 'bestuurlijk stelsel'. Daarbij geldt dat deze verantwoordelijkheden bij het betrokken departement liggen, maar dat ook andere bestuurslagen en bestuursorganen hier een verantwoordelijkheid in hebben.

- De afdeling Advisering van de Raad van State¹⁹ geeft hierover aan dat ieder van de betrokken overheden medeverantwoordelijkheid draagt voor het stelsel als geheel en elk van deze overheden hierop kan worden aangesproken. Daarbij is de minister verantwoordelijk voor het toezicht op de decentrale overheden.
- De NSOB²⁰ geeft hierover verder aan dat systeemverantwoordelijkheid ontstaat met het verleggen van verantwoordelijkheden zonder het overkoepelende niveau uit te hollen. Daarbij is er overlap van verantwoordelijkheden. Er worden twee oplossingen genoemd, namelijk (a) een inhoudelijke oplossing, waarin betrokkenen helder maken waar precies de grenzen van deze verantwoordelijkheid liggen en waarbij ze zich hier vervolgens aan houden (dit betreft een formeel juridische en een financieel-economische invulling); (b) een procesmatige oplossing, met het vertrekpunt dat er altijd een grijs gebied zal zijn rondom 'systeemverantwoordelijkheid', waarbij afspraken worden gemaakt of werkvormen worden benoemd om met dat grijze gebied om te gaan (dit betreft een politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke invulling).

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader Binnen het eigen departement ontstaat met de tijd wisselend draagvlak voor kaders. Voor de Comptabiliteitswet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Regeling agentschappen is een kleine kerngroep ontstaan die de geschiedenis en de toepassing van het kader goed kent. Deze kerngroep kijkt in sommige gevallen anders naar het kader dan anderen binnen het eigen departement. Zo lijken betrokken ambtenaren bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een principiële toepassing te wensen dan anderen in het eigen departement, terwijl bij de Regeling agentschappen betrokken ambtenaren het kader juist wensen te verruimen (met minder focus op 'doelmatigheid') en hier binnen het eigen departement minder steun voor is.

Bij andere departementen en 'externe betrokkenen' vermindert de aandacht voor kaders soms met de tijd. Vakdepartementen gaan in dit geval soms vrijer handelen ten opzichte van het kader (Comptabiliteitswet) of gebruiken hun kennis van het kader om 'hiernaartoe te schrijven'. Hierover is door gesprekspartners ook gesignaleerd dat het richting andere departementen niet bevorderlijk is dat met de tijd 'plichten richting anderen' vanuit kaderstellende departementen meer aandacht lijken te krijgen dan 'de rechten die met de kaderstelling samengaan'.

3.2.4 Lessen uit overige kaders

Lessen uit de overige kaderstellende constructen

- Toetsingskaders die stapsgewijs zijn opgebouwd, zoals het Besliskader privatisering, Toetsingskader decentralisatie uitkering en verzelfstandiging of het Beleidskader gemeentelijke herindeling, zijn bij uitstek geschikt voor verdere invulling en duiding van algemene kaderstellende wetten (in dit geval: Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Wet algemene regels herindeling. 'Gelaagdheden' aan kaderstellende constructen kunnen naast elkaar bestaan, met een open vraag over de wenselijkheid daarvan).
- Medeondertekening blijft een krachtig instrument om invloed uit te oefenen, blijkt ook uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling, de Kaderwet adviescolleges en het Toetsingskader decentralisatie uitkering – alleen al omdat het noopt tot een gesprek.

¹⁹ Raad van State, *En nu verder!* Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. 2016.

²⁰ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. 2016.



HOOFDSTUK 4

Conclusie en lessen

De belangrijkste aandachtspunten voor de invoering en uitvoering van het Beleidskader decentraal bestuur.

4.1 Conclusie op basis van deze quickscan

In deze conclusie beschrijven wij de belangrijkste aandachtspunten die uit de analyse van de vier bestudeerde kaders volgen, voordat we hier lessen uit trekken voor het Beleidskader decentraal bestuur. Deze conclusies trekken we op basis van deze quickscan en ze gelden dus voor de hierin onderzochte kaders.

De kenmerken van deze kaders

In deze quickscan zijn vier kaders onderzocht, namelijk: de Comptabiliteitswet, de Regeling agentschappen, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wet natuurbescherming (met focus op de nationale natuurvisie). Daarbij is gefocust op de kaderstellende werking van deze constructen richting vakdepartementen. Deze kaderstelling kent verschillende vormen en uitwerking. Voor elk kader geldt wel dat er één eigenaar of 'trekkend ministerie' voor de in- en uitvoering van het kaderstellende construct verantwoordelijk is.

De analyse laat zien dat de wetten of regelingen die de kaderstelling vastleggen met verschillende inhoudelijke doelen zijn opgesteld. Tegelijkertijd dient de kaderstelling zelf overeenkomstige doelen, namelijk: de werkelijkheid ordenen door verantwoordelijkheden en kaders vast te leggen, om zo de acties van andere departementen te structureren. Daarbij zijn kaders vaak de uitkomst of tussenstand van een uitgebreid beleidsproces en eerdere wet- en regelgeving. Zo reflecteren kaders altijd 'het denken uit de periode van invoering' en daarom vragen ze periodieke aanpassingen. De kaders beschrijven vaak de eigen voorwaarden, het proces voor kaderstelling en de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken minister(s).

De invoering van deze kaders

De directe aanleiding voor de invoering van de onderzochte kaders is verschillend, maar komt vaak voort uit een wens tot meer overzicht en inzicht voor de praktische uitvoering/uitwerking van beleid en wetgeving. De invoering van kaders volgt een redelijk vast proces, waarin wordt gestart met ideevorming over het kader (binnen het departement). Daarop volgt een ontwerpfasen waarin (in samenwerking) tot een tekst gekomen wordt, en daarop volgt een besluitvormingsproces. Dit proces van invoering duurt voor de onderzochte kaders drie tot twaalf jaar. Na invoering van een kader vraagt de verspreiding van (kennis over) dit nieuwe kader veel aandacht van het betrokken departement. Dit vermindert na verloop van tijd.

Kaderstelling richting andere departementen gaat altijd gepaard met spanning, doordat dit de beleidsvrijheid van departementen inperkt. Een kaderstellend departement moet in dit proces volgens gesprekspartners daarom regie houden, maar tegelijkertijd interdepartementaal eigenaarschap en afstemming organiseren. Een bewuste communicatiestrategie, heldere samenwerkingsafspraken en het tijdig betrekken van externe stakeholders helpen hierbij. Het is daarbij belangrijk om verschillende stakeholders te betrekken. Welke stakeholders op welk moment in het proces betrokken moeten worden is afhankelijk van de context, in elk geval is daarbij duidelijkheid over rollen en inspraak nodig. Breed draagvlak binnen het kaderstellende departement is volgens gesprekspartners essentieel om capaciteit te organiseren en eventueel te escaleren wanneer betrokkenen er samen niet uitkomen.

De uitvoering, naleving en de handhaving van deze kaders

De 'kaderstellende departementen' organiseren de toepassing van de kaders op verschillende wijze. Vaak is een aantal medewerkers betrokken, met name om met andere departementen te overleggen en om de kaders verder te ontwikkelen. In het geval van de Comptabiliteitswet geldt dat de Inspectie der Rijksfinanciën (met 100 fte's) de toepassing van het kader borgt. De toepassing en naleving van de onderzochte kaderstellende constructen reikt van 'wordt niet (meer) nageleefd' tot 'wordt streng nageleefd'. Het kader uit de Comptabiliteitswet voor begrotingen en financieel beheer wordt bijvoorbeeld streng nageleefd, terwijl de kaders voor de instelling van agentschappen en zbo's in redelijke mate nageleefd worden en het kader met betrekking tot de nationale natuurvisie uit de Wet natuurbescherming in de praktijk niet nageleefd wordt.

De naleving van kaders is volgens betrokkenen afhankelijk van verschillende factoren. Ten eerste gaat het om 'willen naleven'. De mate waarin hier binnen een kaderstellend departement breed draagvlak voor is, is vanzelfsprekend van invloed op of dit gebeurt. Ten tweede gaat dit om 'kunnen naleven'. Daarbij lijken scherpe en meetbare kaders een positief effect te hebben op naleving en een uniforme uitvoering. Zachtere kwalitatieve kaders lijken juist minder streng nageleefd te worden, maar deze kaders laten wel meer ruimte voor dialoog en maatwerk. Kaders die ingaan op de inrichting van het openbaar bestuur (Regeling agentschappen en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) worden daarnaast vooral op nieuwe taaktoedelingen toegepast.

In het geval dat kaders door (vak)departementen naar het idee van ‘kaderstellende departementen’ onvoldoende nageleefd worden, wordt dit op verschillende manieren gehandhaafd. Deze handhaving gebeurt zowel tijdens het proces dat vakdepartementen doorlopen als naderhand. Daarbij staat de systeem- of stelselverantwoordelijkheid aan de basis van deze handhaving. Bij alle kaders speelt de verantwoordelijke minister van het kaderstellende departement een belangrijke rol, vaak met een vastgelegde medeondertekenings- of beslissingsbevoegdheid. Tot slot komt uit de analyse naar voren dat met verloop van tijd ook binnen het kaderstellende departement regelmatig wisselend draagvlak ontstaat voor de toepassing van kaders, en dat bij andere departementen en ‘externe betrokkenen’ de aandacht voor kaders soms met de tijd vermindert.

4.2 Lessen voor het Beleidskader decentraal bestuur

Op basis van de analyse van de in deze quickscan onderzochte kaderstellende constructen trekken wij als onderzoekers de volgende lessen voor het Beleidskader decentraal bestuur.

De kenmerken van het Beleidskader decentraal bestuur

- **De in deze quickscan behandelde kaderstellende constructen hebben allemaal een basis in een wet in formele zin (of een hiervan afgeleide regeling).** Volgens gesprekspartners geeft dit deze kaders een stevige basis. Voor het Beleidskader decentraal bestuur kan nadere kaderstelling met het vastleggen van afspraken in een wet in formele zin een optie zijn. Andere opties zijn om bijvoorbeeld om afspraken over taaktoedeling vast te leggen bij de start van een kabinetsperiode (zoals bij ‘begrotingsregels’ het geval is) of afspraken hierover bijvoorbeeld te integreren in het Beleidskompas (en dan mogelijk te combineren met de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden en het Normenkader interbestuurlijke verhoudingen). In beide gevallen is volgens ons echter een breder traject nodig om in afstemming met departementen en decentrale overheden tot een gemeenschappelijke visie op taaktoedeling (en stelselverantwoordelijkheid) te komen.
- **Het perfecte beleidskader bestaat niet, doorontwikkeling is nodig en vraagt commitment.** Een perfect beleidskader dat alle problemen rondom taaktoedeling oplost is een utopie en het streven hiernaar kan ervoor zorgen dat er helemaal geen stappen richting kaderstelling worden gezet. Volgens ons is het behulpzaam om te starten vanuit de insteek dat het beleidskader structurering moet gaan bieden in de praktijk, in de praktijk doorontwikkeld moet worden, en niet direct in alle mogelijke gevallen doorslaggevend zal zijn. Het Rijk moet daarom met de koepels, maar ook met individuele medeoverheden, doorlopend werken aan de (gerichtheid op) doorontwikkeling van het kader en zich hier ook aan committeren.
- **Het is niet ongebruikelijk om afspraken over taaktoedeling (proces, verantwoordelijkheden, bevoegdheidsposities) in een kader vast te leggen.** Ten behoeve van ordening en structurering gebeurt dit in verschillende onderzochte gevallen, bij verschillende departementen. In vervolgstappen rondom de eventuele invoering van het Beleidskader decentraal bestuur kan hiernaar verwezen worden. Ook bevelen wij aan om met betrokkenen bij deze andere kaderstellende constructen af te stemmen over (lessen voor) vervolgstappen voor het Beleidskader decentraal bestuur.

Stelselverantwoordelijkheid bij het ministerie van BZK

De invoering en uitvoering van een Beleidskader decentraal bestuur vraagt nadere uitwerking van de stelselverantwoordelijkheid van BZK. Dit begrip kan smal (alleen geldend voor interbestuurlijke verhoudingen) of breed (geldend voor alle sectorale specifieke arrangementen van systeemverantwoordelijkheid) worden opgevat. Deze verantwoordelijkheid staat niet vast, al is volgens de NSOB een actieve rol voor de minister van BZK op zijn plaats. Dit onderwerp vraagt expliciete reflectie vanuit het ministerie van BZK over hoe de eigen verantwoordelijkheid wordt gezien, juist voor onderwerpen waar dit de systeemverantwoordelijkheid van andere departementen raakt. Dit kan inhoudelijk uitgewerkt worden vóórdat vervolgstappen voor het beleidskader gezet worden, maar hier kan ook een procesmatige aanpak gekozen worden, waarbij deze verantwoordelijkheid onderdeel van het gesprek wordt bij de verdere totstandkoming van het Beleidskader decentraal bestuur (of anderszins genoemde kadering rondom taaktoedeling) en er nadere (procesmatige) afspraken gemaakt worden. Het beleidskader decentraal bestuur kan eventueel bepalingen opnemen die het gesprek over systeemverantwoordelijkheid onderdeel maken van taaktoedeling. Dan gaat het bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheden van overheden richting elkaar of over de eindverantwoordelijkheid van de minister voor het systeem op basis van internationaalrechtelijke verplichtingen. Aanknopingspunten voor deze stelselverantwoordelijkheid zijn de Gemw artikel 116, lid 1 tot 3, en de Pw artikel 114, lid 1 tot 3.

- **Betrek anderen (met name decentrale overheden) op tijd bij het beleidskader.** Het ministerie van BZK is volgens gesprekspartners vaak geneigd om top-down te sturen en eerst zelf ideeën uit te werken, voordat beleidsontwikkeling gedeeld wordt met andere partijen. Voor een effectief en gedragen proces is het echter belangrijk om tijdig interdepartementale en externe afstemming te organiseren, bijvoorbeeld via brede werkgroepen. Hierbij vraagt de timing voor het betrekken, de selectie van betrokkenen en transparantie over rolverdeling en verantwoordelijkheid expliciete aandacht. Vanwege de reikwijdte van het beleidskader is het volgens ons wenselijk om hier ook de koepels bij te betrekken en daarbij ook direct het gesprek met decentrale overheden aan te gaan.
- **Draagvlak voor invoering is bij BZK 'in de lijn' tot op directieniveau essentieel.** Komen tot afspraken over taaktoedeling levert volgens betrokkenen veel op, maar gaat ook veel energie en tijd kosten. Wanneer hier onvoldoende draagvlak voor is binnen BZK maak het traject tot invoering (en ook de latere uitvoering) volgens gesprekspartners geen kans. Hierbij kan uit de onderzochte kaders de les getrokken worden dat 'voor stelselverantwoordelijkheid gaan staan' vaak meer overredingskracht vraagt dan de toepassing van inhoudelijke afwegingen door vakdepartementen. Het kan bijvoorbeeld helpen om dit traject expliciet op te nemen in het inwerktraject van de nieuwe bewindspersoon van BZK, na de verkiezingen. De minister van BZK kan hier bij komende taaktoedelingen ook een voorbeeld in stellen.
- **Denk bij invoering na over de vraag in welke mate eerdere taaktoedeling 'binnen de lijnen' van het Beleidskader decentraal bestuur moet komen te vallen.** Het beleidskader kan vanzelfsprekend op nieuwe taaktoedeling van toepassing worden, maar om écht meer structuur te creëren kan het helpen om ook eerdere taaktoedelingen hiermee te (her)overwegen. Indien hiervoor gekozen wordt kan dit een enorme opgave worden die aan veel departementen raakt en waar veel capaciteit mee gemoeid zal zijn. De wijze waarop hiermee omgegaan wordt kan onderdeel van gesprek worden bij de genoemde interdepartementale en externe afstemming. Wanneer hier niet voor gekozen wordt vraagt dit in de uitvoeringsfase ruimte voor het uitleggen en bespreken van verschillen tussen taaktoedeling voor en na invoering van het Beleidskader decentraal bestuur.

De invoering van het Beleidskader decentraal bestuur

Formeer bij invoering een kernteam en een interdepartementale werkgroep. Het Beleidskader decentraal bestuur grijpt in op de bevoegdheidsposities van andere departementen. Uit de dialoogsessies in de zomer van 2022 bleek dat de meningen bij departementen over de mate waarin dit wenselijk is verschilt.²¹ Een vervolgtraject voor het Beleidskader vraagt daarom verdere inhoudelijke uitwerking en uitgebreide interdepartementale afstemming. Dit succesvol organiseren vraagt een aantal dedicated medewerkers binnen BZK die dit traject projectmatig organiseren, trekken als kernteam en hier voldoende tijd aan kunnen besteden. Ook is het verstandig om een interdepartementale werkgroep in te stellen en goed te betrekken, waarbij aandacht moet zijn voor de selectie en het mandaat van de deelnemers. Daarbij is het behulpzaam om tussentijdse besluiten vast te leggen in notities en zo piketpalen te slaan voor doorontwikkeling.

²¹ Berenschot, juli 2022, Eindverslag Dialoogsessies Beleidskader Decentraal Bestuur. [Link](#).

De uitvoering, naleving en de handhaving van het Beleidskader decentraal bestuur

- **Een effectief Beleidskader decentraal bestuur is gebaat bij harde en zachtere kenmerken voor taaktoedeling, met ruimte voor maatwerk.** Voor vormen van taaktoedeling die ‘sowieso’ niet wenselijk zijn kan een Beleidskader scherpe en kwantitatieve kenmerken opnemen om deze uit te sluiten en voor vormen waarbij juist maatwerk en variëteit nodig is kunnen zachtere en kwalitatieve kenmerken beschreven worden in het beleidskader. Het is aan te bevelen om in het beleidskader ook een afgestemd proces op te nemen voor een dwingende dialoog over deze vormen van taaktoedeling, want niet alle overlap aan taken en verantwoordelijkheden kan volledig weggeorganiseerd worden.
- **Een formele rol voor de minister van BZK bij taaktoedeling aan decentrale overheden maakt de kans op naleving van het Beleidskader (veel) groter.** In deze quickscan geven gesprekspartners aan dat een veto of rol als medeondertekenaar de positie van een kaderstellend ministerie versterkt en zo in de praktijk helpt bij de uitvoering en handhaving van een kaderstellend construct. Dit verduidelijkt ook de rol die een departement speelt richting andere departementen en heeft daarmee een preventieve werking. De uitwerking van deze rol is verbonden aan de eerder genoemde uitwerking van ‘stelselverantwoordelijkheid’ en vraagt aandacht bij vervolgstappen met betrekking tot het beleidskader. Tegelijkertijd merken wij op dat medeondertekening niet zaligmakend is, doordat dat dit in de praktijk door andere departementen met motivatie soms gepasseerd kan worden (zoals op dit moment bijvoorbeeld het geval is bij de Spreidingswet).
- **Echte impact van een kader gaat hand in hand met beschikbare capaciteit.** Uit de quickscan leren we dat het belangrijk is om als kaderstellend departement tijdig betrokken te raken bij processen rondom taaktoedeling richting decentrale overheden. Dit vraagt voldoende capaciteit en een goede verbinding met andere departementen. Om de gewenste inzet te concretiseren is het volgens ons waardevol om in het vervolgproces een inschatting te maken van het aantal taaktoedelingen waarbij het ministerie van BZK betrokken zal raken. Daarnaast kunnen over de organisatie van deze capaciteit specifieke lessen geleerd worden van de wijze waarop dit rondom de Comptabiliteitswet georganiseerd is via de IRF en directies FEZ.
- **De maatschappij is altijd in ontwikkeling en dit vraagt periodieke aanpassing en doorontwikkeling van het beleidskader.** De inhoud van het kader weerspiegelt de ideeën en context van dit moment terwijl nieuwe ontwikkelingen aanpassing kunnen vragen van het kader. Een periodieke ‘update’ van de uitgangspunten van het kader kan hiertoe periodiek plaatsvinden, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuw kabinet. Een andere mogelijkheid is om dit te organiseren middels een periodieke evaluatie.



Bijlagen

BIJLAGE 1

Analysekaders

In deze bijlage zijn de ingevulde analysekaders van de bestudeerde soortgelijke kaderstellende constructen opgenomen.

Dit gaat om de volgende kaderstellende constructen:

1. Comptabiliteitswet
2. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
3. Regeling agentschappen
4. Wet natuurbescherming (met focus op natuurvisie)

Voorafgaand aan elk analysekader beschrijven we waarom het betreffende kaderstellende construct relevant is voor het Beleidskader decentraal bestuur.

BIJLAGE 1A

Analysekader Comptabiliteitswet

Het analysekader is ingevuld voor de Comptabiliteitswet 2016. Het analysekader is ingevuld op basis van een uitgebreide documentstudie en input uit gesprek(ken) met beleidsmedewerkers en juristen, betrokken bij de uitvoering en aanpassing van de Comptabiliteitswet.

Waarom is de Comptabiliteitswet relevant voor het Beleidskader decentraal bestuur?

De Comptabiliteitswet is een relevant kaderstellend construct omdat dit een werkbaar instrument is voor het Ministerie van Financiën om effectief invloed uit te oefenen op de ministeries en Hoge Colleges van Staat. Zo kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ministeries en Hoge Colleges van Staat, voor het financieel beleid, worden waargemaakt.

De Comptabiliteitswet wordt daarnaast ook beschreven door *Elzinga in Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur (2022)*. *Elzinga schrijft over de Comptabiliteitswet in de context van het idee dat 'de regie van de minister van BZK betere vorm en inhoud gegeven moet worden'*. De Cw komt als voorbeeld ter sprake waar het gaat om 'noodzakelijke aanknopingspunten en veranderingen in de organieke wetgeving'. De Cw wordt daarbij aangehaald als voorbeeld van een manier om deze regie in te regelen: "Een vergelijkbaar toetsingskader bestaat bijvoorbeeld ook voor de minister van Financiën, zoals neergelegd in art. 4.12 Comptabiliteitswet-2016. De minister van Financiën heeft een vergelijkbare toetsingsbevoegdheid, zoals thans neergelegd in de artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet. Indien naar het oordeel van deze minister [van Financiën] een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren."

De minister van Financiën is volgens artikel 4.12 (over budgettair toezicht)²² bevoegd tot:

1. budgettair toezicht op het begrotings- en verantwoordingsproces bij het Rijk²³,
2. het voorafgaand instellen van toezicht²⁴,
3. het voorschrijven welke informatie de ministeries en de colleges hem moeten verstrekken voor het uitoefenen van het budgettair toezicht, en
4. het bezwaar maken tegen de ontwerpbegrotingen of ontwerpbegrotingswijzigingen van andere ministers.²⁵

Tot slot is relevant dat de evaluatie van de Cw in september 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd wordt. Dit is op 3 juli 2023 aangekondigd door minister Kaag²⁶ en bevestigd door onze gesprekspartners.

22 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160308/memorie_van_toelichting/document3/f=-/vk29iofp5tzs.pdf

23 Vanuit verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeheer van het Rijk is de minister bevoegd tot budgettair toezicht. Dit voert de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) tijdens het begrotings- en verantwoordingsproces uit en het geldt voor alle departementen en de colleges.

24 Dit voorafgaand toezicht betreft het aanwijzen van begrotingsartikelen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan zonder dat de minister van Financiën daar vooraf mee ingestemd heeft.

25 Indien de minister van Financiën bedenkingen heeft die niet in ambtelijk overleg of bilateraal overleg tussen ministers worden weggenomen, dan biedt hij de betrokken ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging zo nodig voorzien van zijn bedenkingen ter bespreking in de ministerraad aan.

26 <https://open.overheid.nl/documenten/316050e4-7483-4a89-b079-f678d191177d/file>

Figuur 2. **Analysekader quickscan: beleidsvoorbeelden.**

Kenmerken	Onderwerpen
A. Basisinformatie	
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat het? De Comptabiliteitswet regelt onder meer aan welke eisen de begrotingen, jaarverslagen en het financieel beheer van het Rijk moeten voldoen. Deze wet regelt ook de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer volgens artikel 78 van de Grondwet. • Jaar van invoering? De eerste Comptabiliteitswet werd aangenomen in 1927. In deze quickscan focussen wij ons op de 'gemoderniseerde versie' (Cw 2016) die in werking is getreden op 1 januari 2018 (en bij de Tweede Kamer is ingediend in 2016). Cw 2016 is een modernisering van de Comptabiliteitswet 2001²⁷ over de taken en bevoegdheden van de ministers, het beheer, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk.²⁸ • 'Eigenaar' beleidsvoorbeeld?²⁹ Het Ministerie van Financiën is de 'eigenaar' van het beleidsvoorbeeld en is verantwoordelijk voor het proces rondom invoering en uitvoering van de Comptabiliteitswet. Het ministerie heeft hier een wettelijke verantwoordelijkheid voor – en de wet is gebaseerd op artikel 105, vierde lid, van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat het Rijk regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Andere departementen zijn betrokken, maar de regie lag en ligt nog steeds bij het Ministerie van Financiën. • Verbinding tot departementen of bestuursorganen?³⁰ De wet is van toepassing op de ministeries en colleges van het Rijk en op alle organisaties buiten het Rijk die gefinancierd worden met publieke middelen. In deze analyse wordt vooral ingegaan op de dynamiek tussen het Ministerie van Financiën en de andere departementen, gezien de directe invloed en relatie daarvoor, via de Cw. De wet gaat echter ook over bijvoorbeeld organisaties op afstand (als rechtspersonen met een wettelijke taak). Hiervoor gelden generieke regels en algemene eisen aan toezicht op taakuitvoering, beheer en verantwoording van publieke middelen. Er is vrijwel geen sprake van een directe relatie tot gemeenten en provincies.
Inhoudelijke beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Doel van het beleid? Met de Cw wordt de rijksbegroting beheerd, evenals het financieel en materieel beheer van het Rijk en de rijksverantwoording. De wet gaat onder meer in op normering en verantwoordelijkheden met betrekking tot begrotingsbeheer en financieel beheer. Hierin is ook de grondslag voor rechtspersonen met een wettelijke taak gelegen. • Instrumentarium en soort beleid?³¹ De Comptabiliteitswet 2016 betreft een wet in formele zin. Deze wet geldt als een modernisering van (bestaand) beleid uit de Cw 2001. De rol of bevoegdheidspositie van de minister van Financiën is in deze versie iets uitgebreid, zoals te zien is in artikel 4.15 Cw. Dit ging met name om de toezichthoudende rol. Zo ondertekent het Ministerie van Financiën bijvoorbeeld in het geval dat een ander departement een directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) aanstelt (dit is geregeld in het Besluit taak FEZ Rijk).

27 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160308/voorstel_van_wet/document3/f=/vk29iofp5tzm.pdf

28 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34426_comptabiliteitswet_2016.

29 Dit is het kabinet bijvoorbeeld bij de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en dit zijn de verschillende bestuursorganen samen bij de Code interbestuurlijke verhoudingen.

30 Dan kan het gaan om betrokkenheid van andere departementen, gemeenten en provincies, waterschappen, of zbo's en agentschappen.

31 Is er bijvoorbeeld sprake van bestaand of nieuw beleid? En een wettelijke basis?

Kenmerken Onderwerpen

B. Proces van invoering

Het organiseren van de invoering

- **Aanleiding tot en eigenaar van invoering?**³² De invoering van de Comptabiliteitswet 2016 kende een lange aanloop. Het proces is gestart in 2004, terwijl de wet in 2018 in werking is getreden. De aanleiding hiertoe was gelegen in de wens tot een heldere scope voor de Cw. Dat was ook de wens van de minister. Tevens was de memorie van toelichting na veertien aanpassingen onoverzichtelijk geworden. Er was geen directe politiek-bestuurlijke druk vanuit het parlement of andere departementen.
- **Doorlopen processtappen?**³³ Het proces tot invoering van de Comptabiliteitswet heeft ongeveer twaalf jaar in beslag genomen. Tijdens dit proces zijn onder andere twee hoofdlijnennotities opgesteld (in 2007 en 2013) waarin de strekking van de wet beschreven stond. Het ministerie heeft in eerste instantie zelf de aanpassing van de Cw 2001 uitgewerkt en heeft deze vervolgens in rondes met de diverse stakeholders (met name andere departementen, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer) afgestemd. Er bestonden verschillende communicatielijnen:
 1. met het parlement via de hoofdlijnennotities en over het wetgevingsproces;
 2. met de departementen, via het 'Financieel managementoverleg', met de directeuren FEZ;
 3. met het Ministerie van Algemene Zaken en met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (wetgevingstraject);
 4. met de 'controleurs' (Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk).

In dit proces is volgens betrokkenen op ambtelijk niveau in het contact met de ministeries 'micromanagement' gepleegd, door zeer nauw en vaak af te stemmen met andere betrokkenen. Ook is er ongeveer tweemaandelijks over de aanpassing van de wet gesproken op het niveau van de secretaris van de Algemene Rekenkamer. De wet is verder in communicatiesessies (vanaf 2013) besproken met 'externe stakeholders', zoals de Algemene Rekenkamer. De wet (of documenten die hieraan ten grondslag lagen) is in totaal drie keer in de ministerraad behandeld. Dit hele proces was waardevol, maar heeft ook veel capaciteit gekost, van verschillende medewerkers.

Vervolgens is de Comptabiliteitswet 2016 ingediend in maart 2016. Voor behandeling in de Eerste Kamer zijn schriftelijke voorbereidingen getroffen door de Commissie voor Financiën (bestaande uit Eerste Kamerleden).³⁴ In dit invoeringsproces zijn onder andere het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State en een brief van de Algemene Rekenkamer betrokken. Er is op diverse momenten over de wet gesproken, waarbij verschillende amendementen en moties door de Tweede Kamer zijn ingediend. De Tweede Kamer heeft de Cw 2016 als hamerstuk behandeld. De wet is uiteindelijk bekrachtigd door de Koning en ondertekend door de minister van Financiën (als verantwoordelijk bewindspersoon).
- **Planning, doorlooptijden en aandachtspunten hierbij (inclusief timing)?** De Comptabiliteitswet is een zeer omvangrijke wet, wat ook impact heeft gehad op de relatief lange doorlooptijd. Bij de invoering bleek dat momentum (rondom de financiële crisis), politieke aandacht door Kamervragen én betrokkenheid en gevoelde urgentie bij de minister van Financiën³⁵ belangrijk waren om stappen te kunnen zetten in het proces.
- **Verspreiding informatie over beleid (communicatie)?** Na invoering van de Comptabiliteitswet 2016 is in de beginperiode veel met departementen en ambtenaren gesproken over de herziening. Hiertoe zijn presentaties gegeven en is bijvoorbeeld een roadshow georganiseerd. Dit is met de tijd minder geworden. Er is ook een opleiding ontwikkeld over het onderwerp. Op dit moment dienen de betrokken medewerkers van Financiën qua communicatie op het gebied van de Comptabiliteitswet 2016 met name als vraagbaak voor medewerkers van andere departementen.

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)?** Draagvlak binnen het eigen departement is belangrijk (en bepalend) voor het slagen van een omvangrijk en gevoelig traject zoals het invoeren van de Comptabiliteitswet. Hiervoor gold dat er breed draagvlak binnen het Ministerie van Financiën aanwezig was, op alle niveaus. In het team hielpen duidelijke afspraken en helder projectmanagement. Er was contact met de betrokken directeur en bijvoorbeeld de dg en sg, en alle betrokkenen waren bereid om zich in te zetten om hobbels te overwinnen.
- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries?** Dit draagvlak creëren vraagt volgens betrokken medewerkers met name actief stakeholdermanagement op alle niveaus (tactisch en strategisch). Specifiek voor de Comptabiliteitswet gold dat de grondwettelijke basis hiervoor bevorderlijk was. Het proces kreeg vaart toen andere departementen meer eigenaarschap kregen (terwijl het Ministerie van Financiën de regie hield). Dit zelf regie houden is voor draagvlak en voortgang op alle niveaus bepalend en vraagt ook inzet vanuit het ministerie. Op een gegeven moment wordt na stappen ook een point of no return bereikt, waarbij het ingezette proces afgemaakt moet worden. Met de kennis van nu oordelen betrokken medewerkers dat andere departementen in de ontwerpfase van de wet (tot circa 2012) onvoldoende aangehaakt waren.
- **Organiseren van draagvlak bij en betrokkenheid van (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen?** Opnieuw wordt hiervoor het belang benadrukt van vroegtijdig contact zoeken. Bij de Comptabiliteitswet is dit volgens betrokkenen achteraf gezien laat ingezet, waardoor achteraf veel onderdelen van de wet zoals beschreven in de eerste hoofdlijnennotitie weer zijn veranderd. Verder is het belangrijk rekening te houden met de doorlooptijden die externe afstemming vraagt (bijvoorbeeld voor afstemming met experts en wetenschappers of voor een internetconsultatie). Daarnaast is contact onderhouden met het parlement, via de griffie en de Dienst Afdeling en Onderzoek (DAO) en was de commissie Rijksuitgaven betrokken.

32 Was er bijvoorbeeld sprake van een politieke opdracht? Een motie? En wie organiseerde de invoering? En was er sprake van een 'bestuurlijke sponsor' of anderszins?

33 Bijvoorbeeld: ambtelijke ontwikkeling, bestuurlijke afstemming, ministerraad, behandeling Eerste en Tweede Kamer

34 <https://www.eerstekamer.nl/commissies/fin>.

35 Jeroen Dijsselbloem, minister van Financiën tussen 2012 en 2017.

Kenmerken Onderwerpen

C. De uitvoering en handhaving

Toepassing en naleving

- **Mate van toepassing en naleving (en rol tijdsdruk)?** De wet geeft het Ministerie van Financiën taken en bevoegdheden voor handhaving van de wet. De wet (en ook de rol die de minister van Financiën hierin speelt) werkt volgens betrokkenen goed in de praktijk. De rol van het Ministerie van Financiën met betrekking tot het financieel beheer, en de rol die de minister en de Inspectie Rijksfinanciën hierin speelt, wordt algemeen geaccepteerd door andere betrokkenen (met name departementen). Een voordeel is dat de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) directe contacten heeft met de directies FEZ bij andere ministeries, waardoor er korte lijnen bestaan. Door dit netwerk en de bestaande processen weet het Ministerie van Financiën 'wat er gebeurt' bij andere departementen. Indien nodig wordt ook contact gelegd met betrokken beleidsdirecties. Wanneer zaken niet goed lopen, wordt hier in het 'stukken-proces' invloed op uitgeoefend door de IRF. Geen akkoord door de IRF betekent uiteindelijk geen geld voor plannen; daarmee is een zeer sterke financiële prikkel aanwezig.
Bij het Ministerie van Financiën houden twee medewerkers zich het grootste deel van hun tijd bezig met het 'account' Comptabiliteitswet. Daarnaast zijn nog twee tot drie andere medewerkers betrokken bij specifieke onderwerpen.
- **Toepassing (nieuw) beleid op lopende processen?** Het nieuwe beleid werd direct toegepast op alle lopende processen.
- **Onverwachte effecten van invoering (bijvoorbeeld op andere regelingen)?** Het overgangsrecht van de Comptabiliteitswet 2016 moest geëxpliciteerd worden in een brief aan de Tweede Kamer.

Handhaving

- **Mate en wijze van handhaving van het beleid?** Het komt soms voor dat de wet volgens de medewerkers van Financiën niet juist wordt opgevolgd. Indien andere ministeries de wet niet volgen, kan het Ministerie van Financiën corrigerend optreden. Dit gebeurt dan allereerst in ambtelijk overleg of bilateraal overleg tussen ministers (escalatie). De minister kan ook bedenkingen inbrengen ter bespreking in de ministerraad. Deze wijze van handhaving werkt goed volgens betrokken medewerkers.
- **Organisatie van deze handhaving bij departementen?** Een belangrijk instrument dat de minister van Financiën in dit verband ter beschikking heeft, is het budgettaire toezicht dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) tijdens het begrotings- en verantwoordingsproces uitvoert. Dit betekent dat de inspectie toezicht houdt op het begrotingsbeheer van alle departementen en de colleges, met een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierdoor is er institutioneel al een haakje om corrigerend op te treden.
De IRF bestaat uit ongeveer 100 fte's. De IRF heeft een centrale rol in budgettaire processen en fungeert als 'de ogen en oren van de minister van Financiën'. De IRF bestaat onder meer uit zes secties, die elk een of meerdere departementen onder hun hoede hebben. Zij beschikt daarnaast over twee stafbureaus die belast zijn met de coördinatie van het begrotingsproces en met onderzoekswerkzaamheden. Bij de IRF is het coördinatiepunt decentrale overheden (CDO) belegd. Het CDO is relevant voor deze quickscan. Deze sectie is gericht op het gemeente- en provinciefonds (fondsbeheer). Fondsbeheer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Financiën en BZK. BZK en de IRF werken ook samen bij de 'toets op decentralisatie-uitkeringen'. In de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is vastgelegd dat de ministeries van BZK en Financiën toetsen of de decentralisatie-uitkeringen voldoen aan de Financiële verhoudingswet en de Code interbestuurlijke verhouding. Deze toets gebeurt aan de hand van het Toetsingskader decentralisatie-uitkeringen, met de beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en provincies als voornaamste toetssteen. De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016 een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid resulteert onder andere in hierboven beschreven werkzaamheden van de IRF. Dit geeft de IRF 'positie'. De meeste contacten tussen de IRF en departementen lopen via FEZ-directies. Een ander benoemd werkzaam element zijn de 'begrotingsregels' die een startend kabinet aan het begin van een periode gezamenlijk afspreekt – hier kan in interdepartementale afstemming naar verwezen worden.
- **Rol minister bij handhaving?** De minister van Financiën is verantwoordelijk voor a) de coördinatie van het begrotings- en verantwoordingsproces primair op de logistieke kanten en b) coördinatie van het begrotingsbeheer op macro-budgettaire aspecten.³⁶ Zoals beschreven onder 'uitvoering' heeft de minister van Financiën door deze wet een toetsingsbevoegdheid: Indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren. Dit betreft een zogenoemde 'eindverantwoordelijkheid'. De systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën zorgt ervoor dat de ministers en de colleges de plicht hebben om structurele wijzigingen in bepaalde onderdelen van de financiële functie in overeenstemming met de minister van Financiën door te voeren. Het gaat om onderdelen waarvoor de minister van Financiën, gelet op zijn coördinerende taken en bevoegdheden met betrekking tot het begrotingsbeheer en financieel beheer, (systeem)verantwoordelijkheid draagt. De minister van Financiën kan ook op andere manieren de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk bevorderen, zoals met onderlinge informatie-uitwisseling, kennisoverdracht en monitoring.

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

- **Draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)?** Dit draagvlak is voor zover bekend op orde en hierover zijn geen specifieke opmerkingen geplaatst.
- **Draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries?** Dit draagvlak is op orde en hierover zijn geen specifieke opmerkingen geplaatst. Wel lijken andere ministeries zich met de tijd vrijer te voelen om de wet breder te interpreteren. Dit vraagt doorlopende aandacht van het Ministerie van Financiën.
- **Draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen?** Dit draagvlak is voor zover bekend op orde en hierover zijn geen specifieke opmerkingen geplaatst.

BIJLAGE 1B

Analysekader Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Het analysekader is ingevuld voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het analysekader is ingevuld op basis van een uitgebreide documentstudie en input uit (een) gesprek(ken) met (juridische) beleidsmedewerkers, betrokken bij de in- en uitvoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Waarom is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen relevant voor het Beleidskader decentraal bestuur?

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een relevant kaderstellend construct omdat hij een kader stelt aan wat wel en geen wenselijke kenmerken van de relatie tussen zbo's en ministers zijn, en ook een kader stelt aan het proces waarmee een organisatie een zbo kan worden. Relevant is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de instelling van een zbo moet medeondertekenen.

Figuur 3. **Analysekader quickscan: beleidsvoorbeelden.**

Kenmerken	Onderwerpen
A. Basisinformatie	
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat het? Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben een bijzondere positie binnen de rijksoverheid. Deze organisaties voeren zelfstandig een overheidstaak uit en zijn daarmee niet ondergeschikt aan een minister. Daarnaast oefenen zbo's (vrijwel altijd) openbaar gezag uit en kunnen zij dus zaken gebieden of verbieden. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schept een wettelijk kader waaraan regelingen met betrekking tot zbo's moeten voldoen, voor de herkenbaarheid van het overheidsbestuur en ter bevordering van de eenvoud en eenheid binnen het recht met betrekking tot zbo's. Voorbeelden van zbo's zijn de Kamer van Koophandel (KvK), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). • Jaar van invoering? De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is ingevoerd in 2007. De wet is vervolgens aangepast in 2015. De grootste wijziging daarbij betrof artikel 21a, dat ingaat op de aansluiting op systemen van het Rijk (in lijn met EU- en aanbestedingsrecht). • 'Eigenaar' beleidsvoorbeeld?³⁷ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) is 'eigenaar' van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent dat het ministerie van BZK de regie heeft gevoerd op het invoeringsproces en dit nog steeds voert op de uitvoering en handhaving van de kaderwet. De minister van BZK medeondertekent ook bij de instelling van zbo's. Vakdepartementen zijn zelf verantwoordelijk voor de afweging over de vraag of bij taaktoedeling aan zbo's sprake is van een nieuwe taak of uitbreiding van een bestaande taak. Ze zijn ook verantwoordelijk voor de evaluatie van zbo's. • Verbinding tot departementen of bestuursorganen?³⁸ De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gaat in op de relatie tussen departementen en zbo's. Andere wettelijke organen zijn hier niet bij betrokken. Relevant is daarnaast dat ongeveer in 2015 ook 'het driehoeksmodel' voor sturingsrelaties is ingevoerd. Dit houdt in dat de rollen en verantwoordelijkheden voor de eigenaar (het ministerie), de opdrachtgever (het ministerie) en de opdrachtnemer (het zbo) zijn uitgewerkt. Evaluatie laat zien dat deze wijze van werken nog voor verbetering vatbaar is.³⁹
Inhoudelijke beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Doel van het beleid? Het doel van de kaderwet is om tot heldere afspraken te komen ten behoeve van de al bestaande situatie op het gebied van de ministeriële verantwoordelijkheid, de financiële controle van zbo's, en publiek inzicht in het vóórkomen van zbo's en het functioneren ervan. • Instrumentarium en soort beleid?⁴⁰ Met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is met name een wettelijk kader (en daarmee structuur) neergelegd, voor de instelling en organisatie van zbo's. Dit betreft in grote mate een formalisering van bestaand beleid (het betrof eerder 'aanwijzingen').

37 Dit is het kabinet bijvoorbeeld bij de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en dit zijn de verschillende bestuursorganen samen bij de Code interbestuurlijke verhoudingen.

38 Dan kan het gaan om betrokkenheid van andere departementen, gemeenten en provincies, waterschappen, of zbo's en agentschappen.

39 Andersson Elffers Felix, *Heldere kaders voor soepel samenspel: Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand* (2021).

40 Is er bijvoorbeeld sprake van bestaand of nieuw beleid? En een wettelijke basis?

Kenmerken Onderwerpen

B. Proces van invoering

Het organiseren van de invoering

- **Aanleiding tot en eigenaar van invoering?**⁴¹ De kaderwet is voortgekomen uit onvrede over de 'verrommeling' en onduidelijkheid met betrekking tot zbo's. De Tweede Kamer vroeg om principes voor het oprichten van instanties (ook de Algemene Rekenkamer was kritisch). Er is destijds gekozen voor de invoering van een wet, aangezien het organisaties met (meestal) openbaar gezag betreft. Met de kaderwet worden bepalingen voor zbo's gelijkgetrokken en wordt helderheid geschapen over (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid. Het proces van invoering is getrokken door het ministerie van BZK, als verantwoordelijk ministerie voor het stelsel van openbaar bestuur.
- **Doorlopen processtappen?**⁴² Een belangrijke eerste stap was het vergroten van draagvlak voor de invoering van de kaderwet, bij de verschillende ministeries. In dit proces kwamen verschillende vragen op, bijvoorbeeld over de scope van de wet (Vallen financiële bepalingen onder de kaderwet of onder de Comptabiliteitswet of Algemene wet bestuursrecht?), evenals over de gewenste kenmerken van zbo's (hierdoor zijn zbo's zonder openbaar gezag, zoals TNO, buiten de definitie gebleven). Vanuit BZK zijn veel notities geschreven en afstemmings-overleggen georganiseerd om met andere departementen tot een gedeeld beeld te komen. Ook is een interdepartementale werkgroep opgericht en is aanvullende brede afstemming georganiseerd. Het belang van afstemming met de Kamer voor dit proces is daarnaast benadrukt.
Werkzame elementen in dit proces waren dat (a) het ministerie van BZK hier volgens betrokkenen assertief optrad richting externe stakeholders, (b) betrokken ministers en ook parlementariërs aandacht bleven besteden aan de kaderwet en de urgentie bleven vergroten, en (c) diverse onderzoeken wezen op het belang van (meer) structuur in het Nederlandse openbaar bestuur.
- **Planning, doorlooptijden en aandachtspunten hierbij (inclusief timing)?** De invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft lang geduurd, namelijk van 2000 tot 2007. Na indiening in 2000 is de wet goedgekeurd door de Tweede Kamer in 2002 en later goedgekeurd door de Eerste Kamer in 2006 (met inwerkingtreding in 2007). De aanpassingen van de kaderwet in 2015 is zonder noemenswaardige aandachtspunten verlopen.
- **Verspreiding informatie over beleid (communicatie)?** Communicatie over de toepassing van de kaderwet is continu nodig. Wel is met het verstrijken van de tijd de inzet hierop vanuit het ministerie van BZK teruggelopen. Deze communicatie vindt nu vooral nog plaats in de vorm van interdepartementaal overleg en door op te treden als vraagbaak. Ook wordt soms informatie over de wet en activiteiten die hieraan raken met de Kamer gedeeld, bijvoorbeeld over de invullingsmotieven van zbo's. Voor de kaderwet geldt dat de aandacht tegelijkertijd ook wegzakt. Dit geldt minder voor sommige andere constructen zoals de Comptabiliteitswet of Regeling agentschappen, waar de Kamer en inspecties vaker naar vragen naar aanleiding van krantenartikelen en Woo-verzoeken. In die zin staan zbo-kaders minder in de spotlight.

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)?** Volgens betrokkenen bestond er bij de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen steun binnen het eigen departement, wat werd aangewakkerd door de aandacht van 'buiten' (uit de Tweede Kamer) en de gevoelde urgentie bij de minister van het ministerie.
- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries?** Het ministerie van BZK heeft volgens betrokkenen de neiging bij zaken die het stelsel van het openbaar bestuur aangaan – zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – om eerst vooral zelf de uitwerking op te pakken en beperkt bredere stakeholders te betrekken. Bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is desondanks vroeg in het proces afstemming gezocht met andere departementen.
Voor de wijziging van de kaderwet uit 2015 geldt verder dat er bij ministeries wel verschillend werd gekeken naar uitwerking van artikel 21a43. Werkzame elementen voor dit proces zijn het bewust organiseren van korte lijnen met andere departementen, het uitleggen van de motivering (regelen van ministeriële verantwoordelijkheid) en het 'helpen' van vakdepartementen, bijvoorbeeld met concrete stappenplannen.
- **Organiseren van draagvlak bij en betrokkenheid van (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen?** Het is op basis van de gesprekken niet bekend in welke mate zbo's vroegtijdig betrokken zijn bij de totstandkoming of invoering van de kaderwet.

41 Was er bijvoorbeeld sprake van een politieke opdracht? Een motie? En wie organiseerde de invoering? En was er sprake van een 'bestuurlijke sponsor' of anderszins?

42 Bijvoorbeeld: ambtelijke ontwikkeling, bestuurlijke afstemming, ministerraad, behandeling Eerste en Tweede Kamer.

43 Inzake de mogelijkheid voor de minister van BZK om, op verzoek van een zbo dat geen onderdeel uitmaakt van de staat en in overeenstemming met de minister van het vakdepartement, te bepalen dat het zbo gebruikmaakt van een voorziening die in stand wordt gehouden door een ander bestuursorgaan van de centrale overheid en die wordt ingezet ten behoeve van de uitvoering van de taak van een of meer bestuursorganen van de centrale overheid.

Kenmerken Onderwerpen

C. Uitvoering en handhaving

Toepassing en naleving

- Mate van toepassing en naleving (en rol van tijdsdruk)?** In de kaderwet staan diverse bepalingen met betrekking tot zbo's, bijvoorbeeld over de instelling, informatievoorziening en sturing, en met betrekking tot financieel toezicht. Uit een brede evaluatie (in 2017) kwam naar voren dat kaders in de praktijk vooral richting geven aan politieke en verticale vormen van verantwoording en sturing. Ze geven weinig richting aan hoe organisaties (zouden moeten) interacteren met hun maatschappelijke omgeving en hoe maatschappelijke verantwoording en inspraak vorm moeten krijgen. Organisaties op afstand geven hier voornamelijk op eigen initiatief vorm aan. De doeltreffendheid van de kaderwet wordt als beperkt beoordeeld waar het gaat om de doelen met betrekking tot uniformering van het stelsel van zbo's en het verhelderen van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴⁴ Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de kaderwet wordt toegepast, maar dat er in de praktijk ook vaak uitzonderingen op de wet gemaakt worden bij het instellen van zbo's.⁴⁵ Het ministerie van BZK kan andere departementen adviseren over een geschikte organisatievorm en doet dit ook. Vakdepartementen gaan niet altijd in dit advies mee. Het helpt daarom voor een kaderstellend construct wanneer dit zo duidelijk mogelijk is over de betreffende kaders. Voor de kaderwet geldt daarnaast dat juist ook het voeren van de dialoog over de instelling van zbo's bijdraagt aan een bewustere inrichting van het openbaar bestuur, en dat dit volgens betrokkenen soms ook vraagt om het sluiten van compromissen – ook omdat vooraf gestelde kaders altijd vormgegeven zijn op basis van tijdgebonden behoeften en soms maatwerk vragen.⁴⁶
- Toepassing van (nieuw) beleid op lopende processen?** De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bij invoering geldig verklaard voor nieuwe zbo's en niet voor bestaande zbo's (tenzij daarbij wijzigingen optraden). Hiertoe is besloten omdat anders veel zbo's (bijvoorbeeld UWV, CBR) omgevormd moesten worden tot agentschappen, met grote organisatorische veranderingen (onder andere op het gebied van systemen en cao's) ten gevolge (met vooral een principiële basis als afweging). Hiervoor bestond destijds (en ook nu) geen steun in het kabinet en parlement. Wel zijn reeds bestaande zbo's grotendeels onder de reikwijdte van de kaderwet gebracht.
- Onverwachte effecten van invoering (bijvoorbeeld op andere regelingen)?** Er zijn geen onverwachte effecten van de invoering naar voren gekomen, anders dan dat veel zbo's niet bekend waren en hiermee (weer) in beeld kwamen bij de medewerkers van het ministerie.

Handhaving

- Mate en wijze van handhaving van het beleid?** In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ligt er zowel een verantwoordelijkheid voor het ministerie van BZK als bij het vakdepartement dat betrokken is bij het zbo. De (vak)minister heeft verantwoordelijkheid voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop en moet hierover verantwoording (kunnen) afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer. Deze minister heeft hierom ten eerste de bevoegdheid om bij een zbo bestuurders te benoemen, schorsen en ontslaan, ten tweede om het salaris van bestuurders vast te stellen, en ten derde om beleidsregels te maken, zodat het zbo het takenpakket goed kan uitvoeren. De **minister van BZK** moet daarentegen medeondertekenen wanneer wijzigingen van verplichtingen die zbo's en ministers in acht moeten nemen, worden ingesteld. BZK houdt regie op het instellingsproces van zbo's en kan vragen van vakdepartementen hierover beantwoorden. Anderzijds heeft de minister van BZK géén formele rol in evaluaties en monitort het ministerie niet op inhoudelijke en financiële aspecten, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën wel doet bij de Regeling agentschappen. Dit betekent dat de minister van BZK kan 'handhaven' door niet over te gaan tot medeondertekening van de instelling van een zbo (al kunnen andere departementen hiertegen beargumenteren dat een wijziging niet valt onder de 'verplichtingen die zbo's in acht moeten nemen'. Dit valt of staat met de rol die de minister van BZK hierbij wil oppakken. In de praktijk loopt het meestal niet zo'n vaart en worden vanuit BZK op dit punt vaker compromissen gesloten met de vakdepartementen. De mate waarin BZK hier invloed op uitoefent is afhankelijk van de betrokkenheid van de minister, van de verhoudingen tussen ministers, en van de visie op het beleid van bijvoorbeeld de betrokken directeur(en) op het ministerie van BZK. Ter bevestiging komt ook uit de brede evaluatie (zie eerder) naar voren dat er veel uitzonderingen op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden gemaakt en dat dit leidt tot een grote variëteit in de feitelijke kaders die gelden voor verschillende zbo's. Deze uitzonderingen zijn vaak gebaseerd op de vereiste onafhankelijke taakuitoefening door het zbo en daarmee meestal goed uitlegbaar. Geconcludeerd wordt echter ook dat deze variëteit niet bijdraagt aan de (staatsrechtelijke) helderheid over de verhouding tussen de minister en zbo's.⁴⁷ Verder is met betrekking tot de handhaving opgemerkt dat 'teruggaan naar hoe het was' na een omzetting tot zbo slecht mogelijk is. Dit leidt tot de signalering dat wanneer bij evaluatie fundamentele wijzigingen lastig zijn, een heldere en scherpe afweging 'aan de poort' belangrijker wordt. Tot slot zijn er bij het ministerie van BZK circa vijf à zes medewerkers betrokken bij de uitvoering en coördinatie van de kaderwet.
- Organisatie van deze handhaving bij departementen?** De handhaving is bij departementen verschillend geregeld. Daarbij speelt mee dat de relatie tussen ministers en zbo's onvoldoende helder was, volgens het Onderzoek naar de herpositionering van zbo's (2013)⁴⁸. Dit heeft geleid tot een aanvullende beschrijving van de interne rolinvulling bij de uitoefening van de rechten en plichten in de kaderwet (in de circulaire Governance ten aanzien van zbo's van 22 mei 2015). Vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het periodiek (laten) evalueren van zbo's en hebben daarnaast een rol als eigenaar en opdrachtgever (zie eerder).
- Rol minister bij handhaving?** Zoals hierboven beschreven heeft de minister van BZK een rol in de handhaving van het beleidskader bij de 'medeondertekening' in het geval van wijzigende verplichtingen.

44 Andersson Elffers Felix, *Heldere kaders voor soepel samenspel: Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand* (2021).

45 Daarbij wordt vooral gekeken naar het eerste instellingsmotief, namelijk dat "er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid".

46 Zo is met de tijd ook de versterking van het politieke primaat over zbo's op de achtergrond geraakt; als gevolg van de beleidslijn dat er enkel op grond van het onafhankelijkheidsmotief nieuwe zbo's kunnen worden opgericht. Voor onafhankelijk werkende zbo's zijn inperking van politieke sturingsmogelijkheden en waarborging van onafhankelijkheid gewenst, terwijl voor andere typen zbo's juist een versterkt politiek primaat gewenst is.

47 Andersson Elffers Felix, *Heldere kaders voor soepel samenspel: Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand* (2021).

48 ABTOPConsult, *Onderzoek naar de herpositionering zbo's* (2013).

Kenmerken

Onderwerpen

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

- **Draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)?** Voor uitvoering en handhaving van een kaderstellend construct is aandacht en gevoelde urgentie vanuit het eigen departement bepalend. Dit geldt op alle niveaus. Uit de gesprekken blijkt dat dit voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in wisselende mate aanwezig is. Dit geldt als aandachtspunt voor het beleidskader decentraal bestuur. De uitvoering vraagt binnen het departement een betrokken team, met een coördinator die contacten onderhoudt.
- **Draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries?** Er is in wisselende mate – en casusafhankelijk – draagvlak voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bij (andere) departementen. Desondanks wordt de meerwaarde ten opzichte van de situatie zonder kaderwet vaak herkend. Het onderhouden van (interdepartementale) netwerken geldt als belangrijk en bepalend voor het succes van de kaderwet. Daarbij is aandacht nodig voor de volgende vragen: ‘Waarom is dit construct er?’, ‘Welke concrete stappen moet een vakdepartement hierbij doorlopen?’
- **Draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen?** Voor de kaderwet is met name de betrokkenheid van zbo's benoemd. Bij de uitvoering van de kaderwet wordt in gesprekken ook de visie van zbo's betrokken, bijvoorbeeld waar het gaat om de instelling van zbo's. Het kan raadzaam zijn om dit een formele plek te geven, bijvoorbeeld voor een beleidskader decentraal bestuur.
Verder is opgemerkt dat de kaderwet een wederkerigheid in zich heeft en de relatie regelt tussen zbo's en ministeries, maar dat deze tegenwoordig vooral ingevuld wordt als een wet die enkel ingaat op plichten voor zbo's (informatie leveren, financiële stappen zetten). Dit kan op termijn een risico vormen voor de relatie tussen zbo's en ministeries.

BIJLAGE 1C

Analysekader Regeling agentschappen

Het analysekader is ingevuld voor de Regeling agentschappen 2012, waarbij ook wordt ingegaan op de huidige aanpassingen die het Ministerie van Financiën hiervoor voorbereidt.

Het analysekader is ingevuld op basis van een uitgebreide documentstudie en input uit (een) gesprek(ken) met (een) beleidsmedewerker(s), betrokken bij de uitvoering en aanpassing van de Regeling agentschappen.

Waarom is de Regeling agentschappen relevant voor het Beleidskader decentraal bestuur?

De Regeling agentschappen is een relevant kaderstellend construct omdat dit kader ingaat op de inrichting van het openbaar bestuur en dit de bevoegdheidspositie van het Ministerie van Financiën ten opzichte van andere directies of departementen regelt (bijvoorbeeld waar het gaat om het functioneren, de instelling, uitzonderingen voor en de opheffing van agentschappen).

Figuur 4. **Analysekader quickscan: beleidsvoorbeelden.**

Kenmerken	Onderwerpen
A. Basisinformatie	
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat het? Agentschappen zijn organisaties die formeel onderdeel zijn van een ministerie maar zelfstandig taken uitvoeren en een eigen bedrijfsvoering kennen.⁴⁹ In de Regeling agentschappen staan de voorwaarden vermeld waaraan een agentschap moet voldoen. Daarmee is de Regeling agentschappen een antwoord op de gevraagde vorm van verzelfstandiging binnen ministeriële verantwoordelijkheid, waar sterk op doelmatigheid en kpi's gestuurd kon worden. Agentschappen kunnen alleen afwijken van deze regeling als de minister van Financiën daar toestemming voor geeft. Een (toekomstig) agentschap moet voldoen aan verschillende instellingsvoorwaarden (zoals 'doelmatiger werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeven hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen'). In het Register van Overheidsorganisaties zijn 29 agentschappen opgenomen. Voorbeelden van agentschappen zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In 2014 voerden nog 38 agentschappen het beleid van de rijksoverheid uit.⁵⁰ • Jaar van invoering? De 'organisatievorm' van agentschappen is in 1994 ingevoerd, als bepaling in de Comptabiliteitswet. De eerste iteratie was de Regeling baten-lastendiensten uit 2007, die werd opgevolgd in 2011. De Regeling agentschappen is de volgende uitwerking hiervan, uit 2012. Deze trad in werking per 1 januari 2013.⁵¹ De regeling heeft als volledige titel: 'Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen)'. Er zijn kleine wijzigingen doorgevoerd in de regeling in 2018, in verband met de aanpassing van de Comptabiliteitswet. Er wordt op dit moment aan een herziening van de regeling gewerkt; die betreft een verruiming van de eisen aan agentschappen. • 'Eigenaar' beleidsvoorbeeld?⁵² Het Ministerie van Financiën is de 'eigenaar' van het thema 'agentschappen' en houdt hier de regie op. • Verbinding tot departementen of bestuursorganen?⁵³ Bij de regeling agentschappen zijn verschillende ministeries (Financiën en het vakdepartement) en agentschappen betrokken.
Inhoudelijke beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Doel van het beleid? Het doel van de regeling is om interne verzelfstandiging (onder ministeriële verantwoordelijkheid; als tegenhanger van externe verzelfstandiging via bijvoorbeeld zbo's, stichtingen of privatisering) mogelijk te maken of te verbeteren, met een focus op doelmatigheid. Ook heeft de regeling harmonisatie van verschillen tussen agentschappen (van verschillende departementen) als doel. • Instrumentarium en soort beleid?⁵⁴ De (ministeriële) regeling betrof nadere uitwerking van een bestaand artikel uit de Comptabiliteitswet.

49 <https://www.rijksfinancien.nl/overzicht-zbos-en-agentschappen>.

50 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/brochures/2014/06/20/agentschappen-in-beeld>.

51 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>.

52 Dit is het kabinet bijvoorbeeld bij de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en dit zijn de verschillende bestuursorganen samen bij de Code interbestuurlijke verhoudingen.

53 Dan kan het gaan om betrokkenheid van andere departementen, gemeenten en provincies, waterschappen, of zbo's en agentschappen.

54 Is er bijvoorbeeld sprake van bestaand of nieuw beleid? En een wettelijke basis?

Kenmerken Onderwerpen

B. Proces van invoering

Het organiseren van de invoering

- **Aanleiding tot en eigenaar van invoering?**⁵⁵ De Regeling agentschappen is (als Regeling baten-lastendiensten) ingevoerd per 2007 om regels te stellen over de inrichting en het beheer van agentschappen van ministeries. Het idee achter agentschappen is dat gestandaardiseerde processen beter apart georganiseerd konden worden en dat met een baten-lastenadministratie een hogere doelmatigheid bereikt kon worden. Vanwege de nadruk op doelmatigheid, de financiële aard of financiële instrumenten gekoppeld aan de organisatievorm (zoals leenfaciliteit, baten-lastenadministratie, rekening-courant, eigen vermogen) en kpi's is het Ministerie van Financiën aangewezen als 'eigenaar' van agentschappen. Op dit moment is het Ministerie van Financiën (opnieuw) bezig met een aanpassing van de regeling, naar aanleiding van 'de brede evaluatie' van Andersson Elffers Felix en het IBO-onderzoek naar agentschappen. De regeling moet meer ruimte gaan bieden, ook vanwege de veranderende eisen aan dienstverlening (denk bijvoorbeeld aan de AVG en de WOO). Het zogeheten 'maakbaarheidsdenken' en de bijkomende one size fits all-benadering die onderdeel is van de New Public Management-stroming eind twintigste eeuw wordt zo minder centraal gesteld.
- **Doorlopen processtappen?**⁵⁶ Het agentschapsmodel is geïntroduceerd in 1991 in het rapport Verder bouwen aan beheer van de 'heroverwegingsgroep beheersregels' en verder uitgewerkt in het rapport Uitwerking Verder bouwen aan beheer. Het model is geformaliseerd met de Comptabiliteitswet 2001; hierop zijn nog nadere regels uitgewerkt in de Regeling baten-lastendiensten 2007.⁵⁷ In 2010-2011 is deze regeling geëvalueerd, met als uitkomsten (a) dat interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten een positief effect heeft gehad op het kostenbewustzijn en de efficiëntie, maar ook (b) dat de huidige indicatoren onvoldoende geschikt bleken om op een harde, cijfermatige manier doelmatigheid aan te tonen. Ook bleek het baten-lastendienstmodel op verschillende onderdelen niet ingevuld te worden zoals in de regeling bedoeld is. De regeling is uiteindelijk ingesteld in 2012 en ging in per 2013. Dit betreft een ministeriële regeling en volgde dus de daarvoor geldende processtappen. Specifiek voor de Regeling agentschappen geldt dat deze in relatie staat tot veel agentschappen en daarmee veel verschillende ministeries. Dit vroeg ook veel afstemming tijdens het invoeringsproces, met departementen en agentschappen. Ook is afgestemd met andere betrokken partijen zoals de Inspectie der Rijksfinanciën, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Voor de momenteel lopende aanpassing geldt dat de ambitie (opnieuw) is om deze door de ministerraad te laten vaststellen.
- **Planning, doorlooptijden en aandachtspunten hierbij (inclusief timing)?** De doorlooptijd voor een dergelijke regeling bedraagt ongeveer anderhalf tot drie jaar. Voor deze regeling geldt dat deze doorlooptijd door het grote aantal stakeholders eerder richting de drie jaar leunt.
- **Verspreiding informatie over beleid (communicatie)?** Niet bekend.

Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader

- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)?** Met name voor de huidige aanpassing van de Regeling agentschappen geldt dat de organisatie van draagvlak en betrokkenheid binnen het eigen departement een aandachtspunt is. Dit vanwege de traditionele rol van het Ministerie van Financiën, waarbij wordt gestuurd op doelmatigheid en de operationalisering hiervan. Hierbij speelt mee dat met name één afdeling bij Financiën, namelijk BBE, betrokken is bij agentschappen en andere afdelingen hier minder betrokken bij zijn. Ook de Inspectie Rijkshandhaving en het Bureau Strategische Analyse worden hierbij betrokken door de betrokken beleidsmedewerkers. Er zijn circa twee personen bij Financiën betrokken bij de regeling (naast de Inspectie Rijksfinanciën, die het budgettaire toezicht voor haar rekening neemt).
- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries?** Het Ministerie van Financiën communiceert veel over de aanpassing van de regeling. Er zijn gespreksronden (als vervolg op het IBO) en er worden draagvlakgesprekken met alle departementen georganiseerd (waarbij ook agentschappen en de financiële afdeling aansluit). Verder wordt er gecommuniceerd langs formele interdepartementale lijnen, zowel via de directeurs FEZ als via ICBR (de interdepartementale commissie bedrijfsvoering Rijk). Ten slotte wordt het onderwerp ook besproken in het sg-overleg en de ministerraad. Hierover is verder opgemerkt dat de onderzoeken (van AEF en het IBO) zorgen voor draagvlak bij andere departementen, voor de aanpassingen. Het helpt dat Financiën nu een verruiming van de regeling voorstaat (en geen vernauwing). De technische insteek van de regeling maakt verder dat er relatief weinig (politieke) druk rondom het onderwerp speelt.
- **Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen?** Hierbij is met name de betrokkenheid van agentschappen relevant. Deze zitten in het proces aan tafel en de aansluiting wordt vooral georganiseerd via het gremium met financiële controllers van agentschappen. Er zit in de praktijk verschil in de mate waarin agentschappen actief meedenken.

55 Was er bijvoorbeeld sprake van een politieke opdracht? Een motie? En wie organiseerde de invoering? En was er sprake van een 'bestuurlijke sponsor' of anderszins?

56 Bijvoorbeeld: ambtelijke ontwikkeling, bestuurlijke afstemming, ministerraad, behandeling Eerste en Tweede Kamer.

57 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>.

Kenmerken Onderwerpen

C. De uitvoering en handhaving

Toepassing en naleving

- Mate van toepassing en naleving (en rol van tijdsdruk)?** Het doel van de regeling is om doelmatige(re) uitvoering van beleid mogelijk te maken. De mate waarin de regeling hierin slaagt, is onbekend. De regeling spreekt zich verder expliciet uit over de oprichting en opheffing van agentschappen. Deze voorschriften worden overwegend goed opgevolgd en zien er als volgt uit. Met betrekking tot de **oprichting van agentschappen**⁵⁸ is relevant dat de minister waar de organisatie onder valt, de status van agentschap aanvraagt (met een mededeling aan de directeur-generaal der Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën). In het traject voorafgaand aan de formele aanvraag adviseert het Ministerie van Financiën het betrokken ministerie en beoordeelt desgevraagd conceptstukken. Het Ministerie van Financiën behandelt de aanvraag en beoordeelt of het op te richten agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden. Soms kan een agentschap afwijken van deze voorwaarden. Dat kan alleen als de minister van Financiën daar toestemming voor geeft (voorafgaand en schriftelijk), na een gemotiveerd verzoek van de betrokken minister. Dit gebeurt door de Directie Begrotingszaken, Afdeling Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving.⁵⁹ Deze afweging behelst in de praktijk steeds meer een inhoudelijke afweging – anders dan enkel een financiële afweging of 'doelmatigheidsafweging'. Indien aan de voorwaarden is voldaan, volgt een groenlicht-meting waarin Financiën de aanvraag beoordeelt en een vetorecht heeft op voortgang in het proces. Vervolgens overlegt de betrokken minister een door de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren van het toekomstige agentschap blijken. Na ontvangst van het convenant legt de betrokken minister, mede namens de minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad. Als de ministerraad instemt met de instelling van het agentschap, brengt de betrokken minister het voorgenomen besluit hiertoe ter kennisgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Als de Tweede Kamer zich hier vervolgens niet tegen uitspreekt, wordt het besluit tot instelling van het agentschap ondertekend door de betrokken minister en de minister van Financiën. Vervolgens gaat de instelling in op de datum die in het instellingsbesluit wordt genoemd, en wordt het instellingsbesluit bekendgemaakt in de Staatscourant. De betrokken minister zendt tot slot een kopie van het instellingsbesluit aan de Algemene Rekenkamer.⁶⁰ Voor de **opheffing van een agentschap** geldt ook een vastgesteld proces, waarbij de minister van Financiën medeondertekent. Daarbij moet aan diverse voorwaarden zijn voldaan, die staan beschreven in de regeling. In de praktijk betekent dit vanuit Financiën voornamelijk een rol in de technische afwikkeling van de financiën, en wordt niet meer principieel meegekeken naar de motivatie voor opheffing.

Een relevant werkzaam element bij de regeling is dat er een aantal heldere toetsbare criteria zijn (zoals een minimale omzet van 50 miljoen). Verder werkt het financiële stelsel binnen het openbaar bestuur (specifiek bijvoorbeeld de rijksboekhouding) eraan mee dat het instellingsproces een vastgesteld proces vraagt met vaststaande tijdsperiodes – waardoor tijdsdruk en haast hier een geringe rol spelen.
- Toepassing (nieuw) beleid op lopende processen?** In principe geldt de Regeling agentschappen voor alle agentschappen. Wel geldt er voor agentschappen opgericht vóór 1 januari 2013 ten aanzien van een aantal voorstellen uit de regeling een overgangsregime.
- Onverwachte effecten van invoering (bijvoorbeeld op andere regelingen)?** Er zijn in de gesprekken geen onverwachte effecten van de invoering naar voren gekomen. Wel blijft voor departementen in geval van haast altijd het alternatief van 'een dienstonderdeel opzetten binnen het eigen departement' bestaan en wordt dit soms ook verkozen boven het instellen van een agentschap.

Handhaving

- Mate en wijze van handhaving van het beleid?** De FEZ van het moederdepartement licht de agentschappen ten minste eens in de vijf jaar door (op doelmatigheid, doeltreffendheid en het functioneren van het agentschap). Hierbij kijkt het ministerie onder meer of ze nog voldoen aan de voorwaarden voor de agentschapsstatus, maar er wordt vooral gekeken naar het functioneren van de organisatie in termen van onder andere financieel beheer, governance en doelmatigheid. Dit doet het moederdepartement samen met het Ministerie van Financiën.

In de praktijk wordt (nog steeds) periodiek geëvalueerd, al is de rol van het Ministerie van Financiën hierin wel veranderd. Voorheen waren de evaluaties vooral ingestoken als toets op de (financiële) instellingscriteria, terwijl de focus inmiddels meer is komen te liggen op hoe een agentschap werkt en wat aan de organisatie verbeterd kan worden. Anderzijds is het opvallend dat het rapport van Commissie-De Leeuw⁶¹ uit 2013 duidde op de mogelijkheid om veel agentschappen om te zetten in andersoortige organisaties of af te schaffen, maar dat dit in veel gevallen (nog) niet opgepakt is. Handhaving lijkt vooral te gebeuren bij het instellen van nieuwe agentschappen.

Verder is hierover opgemerkt dat het Ministerie van Financiën bij het uitvoeren van zijn verantwoordelijkheid erg geholpen is door de nauwe banden met de directies FEZ bij de diverse ministeries. Om invloed uit te oefenen op het proces rondom het opzetten van een agentschap, is het belangrijk om vroegtijdig betrokken te worden en om ambtelijke capaciteit in te kunnen zetten om te kunnen adviseren en (bij)sturen.
- Organisatie van deze handhaving bij departementen?** De handhaving van de Regeling agentschappen wordt in samenspraak tussen het vakdepartement en het Ministerie van Financiën georganiseerd. Financiën treedt hierbij vooral op als vraagbaak, en speelt bijvoorbeeld formeel een rol in begeleidingscommissies van evaluatieonderzoeken. Bij vakdepartementen worden deze evaluaties wisselend gecoördineerd door de directie FEZ of bijvoorbeeld de betrokken beleidsdirectie.
- Rol minister bij handhaving?** De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.⁶² Zie ook 'Mate en wijze van handhaving van het beleid'.

58 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>.

59 Hierbij worden vaak uitzonderingen gemaakt; zo voldoet slechts circa een derde van de agentschappen aan de '5% afschrijvingskosten-indicator'.

60 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>.

61 https://www.eerstekamer.nl/toezegging/rapport_van_de_commissie_de_leeuw.

62 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>.

Kenmerken	Onderwerpen
Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader	<ul style="list-style-type: none">• Draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)? Dit draagvlak is op orde. Wel verschillen medewerkers soms van mening over de wijze waarop doelmatigheid een rol moet spelen bij de Regeling agentschappen.• Draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries? Hier lijkt meestal ook draagvlak voor de regeling te bestaan en er zijn geen aanvullende specifieke aandachtspunten voor meegegeven.• Draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen? Dit is vooral relevant waar het gaat om agentschappen zelf. Hier lijkt ook draagvlak voor de regeling te bestaan en er zijn geen aanvullende specifieke aandachtspunten voor meegegeven.

BIJLAGE 1D

Wet natuurbescherming (met focus op natuurvisie)

Het analysekader is ingevuld voor de Wet natuurbescherming met specifiek aandacht voor de 'natuurvisie(s)'. Het analysekader is ingevuld op basis van een uitgebreide documentstudie en input uit twee gesprekken met juridisch medewerkers en beleidsmedewerkers van de ministeries van LNV en EZK, betrokken bij de in- en uitvoering van de wet.

Waarom is de natuurvisie uit de Wet natuurbescherming relevant?

De Wet natuurbescherming⁶³ (2017) wordt door Elzinga beschreven in *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur* (2022). *Elzinga schrijft over de Wet natuurbescherming in de context van een 'wettelijke grondslag voor een Beleidskader decentraal bestuur'*. Strikt genomen is voor een beleidskader geen wettelijke grondslag noodzakelijk. Het kan echter behulpzaam zijn om vast te leggen wat in een beleidskader (als nationale visie op het decentraal bestuur) op hoofdlijnen aan bod moet komen. Hiervoor kan *artikel 1.5* van de Wet natuurbescherming als voorbeeld dienen. Hierin wordt bepaald dat de minister een nationale natuurvisie vaststelt (lid 1) en wat er op hoofdlijnen in deze visie moet staan (lid 2). Een soortgelijke insteek is mogelijk voor een nationale visie op het openbaar bestuur die kan landen in het Beleidskader decentraal bestuur.

Uit de Wet natuurbescherming is daarnaast *artikel 1.7* relevant. Dit artikel verplicht provincies (Provinciale Staten) tot het vaststellen van een provinciale natuurvisie. Daarin wordt beschreven wat dit op hoofdlijnen bevat (minimaal het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan), waartoe in elk geval behoort het beleid gericht op de uitvoering van een aantal specifieke verplichtingen. Zo wordt door wettelijke grondslag aan provincies richting gegeven. Het is vooral relevant welk effect deze directe relatie tot provincies heeft gehad op het invoerings- en uitvoeringsproces van de wet.

Verder betreft de Wet natuurbescherming een decentralisatie van het natuurbeleid en daarmee toedeling van taken richting provincies. De wet bevat een integraal, niet-sectoraal, kader; daarmee worden ook aanpassingen in bevoegdheidsposities doorgevoerd. Voor deze quickscan is tot slot relevant dat de wet vrij recent is ingevoerd (in 2017). De eerste en enige nationale natuurvisie stamt uit 2014 (van voor de invoering van de Wet natuurbescherming), en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) onder de Omgevingswet wordt gezien als de opvolger hiervan.

63 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01>

Figuur 5. Analyse kader quickscan: beleidsvoorbeelden.

Kenmerken	Onderwerpen
A. Basisinformatie	
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat het? De Wet natuurbescherming is de Nederlandse wet die de bescherming van natuurgebieden, soorten en bos regelt. De wet heeft drie wetten vervangen: de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet. In de Wet natuurbescherming 2017 wordt voorgeschreven dat op nationaal en provinciaal niveau natuurvisies opgesteld moeten worden. Natuurvisies zijn beleidsdocumenten die de minister van LNV en provincies verplichten om dier- en plantensoorten duurzaam te behouden, waarbij instrumenten, kaders en doelen worden overwogen (en provincies ambities voor natuurbescherming op hoofdlijnen vastleggen⁶⁴). De inhoud van deze visies wordt op hoofdlijnen beschreven in de Wet natuurbescherming. • Jaar van invoering? De wet is ingevoerd in 2017 (en ingediend in 2012). De volledige titel van de wet is: 'Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur'. • 'Eigenaar' beleidsvoorbeeld?⁶⁵ De wet viel ten tijde van de invoering onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Bleker van het ministerie van EZK (het ministerie van LNV was hier destijds onderdeel van). • Verbinding tot departementen of bestuursorganen?⁶⁶ Er was een directe relatie tot de voorganger van het ministerie van LenW (destijds: lenM) vanwege de milieutaak van dat departement en vanwege de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast was er een directe verbinding tot provincies, aangezien de Wet natuurbescherming ook de decentralisatie van het natuurbeleid formaliseerde. Taken en verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid zijn zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd, overeenkomstig het uitgangspunt 'decentraal tenzij'.
Inhoudelijke beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Doel van het beleid? De wet is gericht op de bescherming van natuurgebieden en planten- en diersoorten.⁶⁷ De subdoelen van de wet waren de bescherming van de biodiversiteit in Nederland, decentralisatie van natuurbescherming en vereenvoudiging van de regels. De wet maakte de provincies verantwoordelijk voor een groot deel van het natuurbeleid. • Instrumentarium en soort beleid?⁶⁸ Het betreft een wet in formele zin, die gericht is op vereenvoudiging en aanpassing van bestaand beleid en die opvolger is van drie wetten, namelijk de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet.⁶⁹
B. Proces van invoering	
Het organiseren van de invoering	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding tot en eigenaar van invoering?⁷⁰ Er zijn verschillende aanleidingen voor de Wet natuurbescherming. Het ging allereerst om verheldering van het complexe systeem van wetten, door samenvoeging van de drie genoemde wetten. Ten tweede betrof de wet een formalisering van de ingezette beweging tot decentralisatie van het natuurbeleid. Het traject tot decentralisatie is ingezet door het kabinet-Rutte I en afspraken over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tussen het Rijk en de twaalf provincies zijn in 2013 bestuurlijk vastgelegd in het Natuurpact.⁷¹ Ten derde was de aanleiding om wetgeving beter te laten aansluiten op internationale afspraken (zo werden natuurbeschermingsinspanningen beperkt tot datgene waartoe Europese regelgeving verplichtte). En tot slot ging de wet (en dus de decentralisatie) ook samen met een bezuiniging op het natuurbeleid. • Doorlopen van processtappen?⁷² De Wet natuurbescherming is uitgewerkt door een projectgroep van het ministerie van EZK na een uitgebreide evaluatie van de bestaande wetgeving die begonnen was bij LNV. Daarbij is het traject primair getrokken vanuit de directie Juridische Zaken, wat destijds vaak gebruikelijk was bij de invoering van wetten door LNV. Na samenvoeging van LNV met EZK is een programmadirectie opgezet met circa twaalf medewerkers, om de wet tot stand te brengen en de juridische kant van de decentralisatie vorm te geven. Bij de stelselherziening en bij de Wet natuurbescherming waren drie tot vier medewerkers direct betrokken. In dit proces is veel afgestemd met het IPO en provincies. Er heeft afstemming plaatsgevonden met andere departementen in diverse gremia als klankbordgroep, afstemsessies, en dergelijke. Aanvullend is relevant dat parallel aan de Omgevingswet⁷³ werd gewerkt, waarmee de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigt en samenvoegt. Er is discussie geweest over de vraag of de Wet natuurbescherming hierin opgenomen moest worden. Hiertoe is uiteindelijk besloten en de Wet natuurbescherming zal per 1 januari 2024 via de Aanvullingswet natuur in de Omgevingswet opgaan. • Planning, doorlooptijden en aandachtspunten hierbij (inclusief timing)? Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming is bij de Tweede Kamer ingediend in augustus 2012. Vervolgens is de wet aangenomen door de Tweede Kamer in juli 2015, en door de Eerste Kamer in december 2015. De wet is gepubliceerd in januari 2016 en tot slot in werking getreden in januari 2017.⁷⁴ • Verspreiding van informatie over beleid (communicatie)? Er is veel aandacht geweest voor communicatie richting (en met) provincies, met name voor de voorlichting en opleiding van de met de uitvoering belaste ambtenaren (van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten). Dat is bijvoorbeeld gedaan in de vorm van regiobijeenkomsten, aparte voorlichtingsactiviteiten en 'stagedagen' bij de Rijksdienst voor Onderneming Nederland (RVO).⁷⁵ Daarnaast is er zoals beschreven tijdens het invoeringsproces ook veelvuldig afgestemd met verschillende departementen.

64 <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/nederlandse-wetten-en-regelingen/natuurbeschermingswet/>

65 Dit is het kabinet bijvoorbeeld bij de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en dit zijn de verschillende bestuursorganen samen bij de Code interbestuurlijke verhoudingen.

66 Dan kan het gaan om betrokkenheid van andere departementen, gemeenten en provincies, waterschappen, of zbo's en agentschappen.

67 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33348_wet_natuurbescherming?start_doclist=150

68 Is er bijvoorbeeld sprake van bestaand of nieuw beleid? En een wettelijke basis?

69 Memorie van toelichting Wet natuurbescherming.

70 Was er bijvoorbeeld sprake van een politieke opdracht? Een motie? En wie organiseerde de invoering? En was er sprake van een 'bestuurlijke sponsor' of anderszins?

71 In het Natuurpact zijn afspraken gemaakt over het vergroten en versterken van het Natuurnetwerk en de benodigde middelen hiervoor. Deze afspraken gingen verder dan de geldende internationale verplichtingen. <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/over-evaluatie-natuurpact#:~:text=In%20het%20natuurpact%20zijn%20afspraken%20uit%20het%20Nederlandse%20natuurbeleid>

72 Bijvoorbeeld: ambtelijke ontwikkeling, bestuurlijke afstemming, ministerraad, behandeling Eerste en Tweede Kamer.

73 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

74 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-79ceda8e-6c9a-4873-9800-1714e702ecaf/pdf>

75 In de betreffende Kamerbrief wordt over aanvullende praktische 'tools' en brochures gesproken die zijn ontwikkeld in het kader van de wetswijziging: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-79ceda8e-6c9a-4873-9800-1714e702ecaf/pdf>

Kenmerken	Onderwerpen
Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)? Er was binnen het departement steun voor de invoering van de wet. Dit geldt eveneens voor de bepaling over de nationale natuurvisie, waar binnen LNV uitvoerig over is gesproken en de tot aan de staatssecretaris is geaccordeerd. • Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries? Draagvlak onder andere ministeries was wisselend. Er was discussie over de vraag of de Wet natuurbescherming ingevoerd moest worden terwijl parallel aan de Omgevingswet gewerkt werd. In dit proces heeft met name afstemming plaatsgevonden met het ministerie van IenM. Daarnaast is er discussie geweest over de balans tussen 'natuur' enerzijds en 'bedrijvigheid' anderzijds; dit speelde met name tussen het huidige LNV en EZK. • Organiseren van draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen? De wet was het sluitstuk van een breder proces met provincies en andere partijen (bijvoorbeeld rondom het Natuurpact uit 2013). Afstemming met provincies rondom de invoering van de wet heeft met name plaatsgevonden via het IPO.

C. De uitvoering en handhaving

Toepassing en naleving	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van toepassing en naleving (en rol van tijdsdruk)? Het Rijk had in de beginjaren van de Wet natuurbescherming weinig oog voor 'toepassing en naleving', aangezien de decentralisatie provincies verantwoordelijk had gemaakt voor het natuurbeleid (met een bijkomende bezuiniging die effect had op onderlinge verhoudingen). De stikstofuitspraak van de Raad van State uit 2019 bracht hier verandering in, doordat het Rijk werd gewezen op de eigen doorlopende verantwoordelijkheid en de noodzaak van regie. Dit leidde samen met andere ontwikkelingen die een uitdaging vormen voor het landelijk gebied (bijvoorbeeld op het gebied van bodem, water, klimaat) tot nieuwe (centrale) aandacht voor het natuurbeleid, bijvoorbeeld met programma's zoals het Programma natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied, met specifieke financiële voorwaarden. Voor deze quickscan is verder de toepassing van de nationale natuurvisie relevant. In de wet (artikel 1.5) is bepaald dat de minister van LNV eens per vier jaar een nationale natuurvisie vaststelt, waarvoor ook een aantal hoofdlijnen zijn voorgeschreven.⁷⁶ Voorgeschreven voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat rekening gehouden moet worden met de samenhang met het economische beleid en breder ruimtelijk beleid; daardoor worden de belangen van verschillende departementen (vanuit hun bevoegdheidsposities) als aandachtspunt meegenomen. Maar deze nationale natuurvisie is vervolgens nooit in deze vorm opgesteld. Redenen zijn volgens gesprekspartners: <ol style="list-style-type: none"> 1. In 2014 is al een nationale natuurvisie gepubliceerd (die niet helemaal overeenkwam met de voorwaarden uit de latere Wet natuurbescherming, aangezien deze niet in lijn waren met de behoefte dat de visie vooral een 'aansprekend verhaal' moest zijn). In deze nationale natuurvisie werden ideeën over de decentralisatie en het Natuurpact nader uitgewerkt. 2. De aandacht binnen het ministerie is in de daaropvolgende jaren naar andere urgente opgaven gegaan, zoals de stikstofcrisis. In 2019 is wel de beknopte natuurambitie 'Nederland Natuurpositief' gepubliceerd.⁷⁷ 3. De nationale natuurvisie zou opgaan in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) onder de Omgevingswet. Initieel werd die eerder verwacht dan per 1 januari 2024 (de huidige ingangsdatum van de Omgevingswet). Verder zijn ook de provinciale natuurvisies (artikel 1.7) in beperkte mate opgesteld. Uit onze inventarisatie blijkt dat de helft van de provincies geen natuurvisie opgesteld heeft óf een oude visie kort heeft geüpdatet. Twee provincies hebben een nieuwe natuurvisie opgesteld in 2017, maar niet geüpdatet in 2022. Provincies halen als reden vaak de invoering van de Omgevingswet aan. • Toepassing (nieuw) beleid op lopende processen? Voor de Wet natuurbescherming geldt overgangsrecht voor instrumenten die van het Rijk naar de provincies zijn gedecentraliseerd (gedoogplicht, aanwijzing gebieden, beheerplan en programma), net als voor verplichtingen voor natuurgebieden, bescherming van soorten, en houtopstanden.⁷⁸ In grote lijnen heeft het overgangsrecht erin voorzien dat bestaande besluiten, vergunningen of ontheffingen van kracht bleven onder de Wet natuurbescherming. Daarnaast bleef de minister van EZK het bevoegd gezag voor besluiten op aanvragen (en beslissingen op bezwaar volgend op het besluit op die aanvragen) die zijn ingediend onder de Flora- en Faunawet, voor de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming.⁷⁹ De verbinding tussen de natuurvisie(s) en lopende processen is verder in bovenstaande paragrafen al aan bod gekomen. • Onverwachte effecten van invoering (bijvoorbeeld op andere regelingen)? De Wet natuurbescherming heeft onbedoeld een negatief effect gehad op de onderlinge verhoudingen tussen het Rijk en de provincies. Voor zover er wel taken en verantwoordelijkheden werden gedecentraliseerd, ging dit gepaard met een bezuiniging, waarbij ingrijpen op basis van de systeemverantwoordelijkheid en internationaalrechtelijke aansprakelijkheid noch door het Rijk, noch door de provincies als wenselijk werd beschouwd. Verder waren er in de beginperiode de bij een stelselwijziging altijd onvermijdelijke interpretatiediscussies over de toepassing van de wet (bijvoorbeeld over natuur in uiterwaarden) en over wat wel en niet onder het Natuurpact viel. Daarnaast waren er enkele technische knelpunten die gingen over hoe het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) opging in het Provinciefonds, wat gebeurde in het verlengde van de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied. Dit zorgde soms voor problemen met betrekking tot afrekening of budgetten.
-------------------------------	--

⁷⁶ Namelijk het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie.

⁷⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/documenten/rapporten/2019/10/01/nederland-natuurpositief>

⁷⁸ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/overgangsrecht/overgangsrecht-per-wet/wet-natuurbescherming/#:~:text=Voor%20de%20Wet%20natuurbescherming%20geldt.bescherming%20van%20soorten%2C%20en%20houtopstanden.>

⁷⁹ Dit blijkt uit een analyse van De Wet natuurbescherming: het overgangsrecht, Stibbe uit 2016: [link](#).

Kenmerken	Onderwerpen
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Mate en wijze van handhaving van het beleid? In het kader van de quickscan beleidskader decentraal bestuur focussen wij hierbij op de nationale natuurvisie en op provinciale natuurvisies. Beide zijn zoals beschreven niet of slechts beperkt opgesteld en niet geüpdatet. Voor de nationale natuurvisie geldt daarbij dat ook het ministerie van LNV hier na de invoering van de wet in 2017 weinig belang aan hechtte, omdat inmiddels werd gewerkt aan een nationale omgevingsvisie die ook over natuur gaat. Daarom heeft hierop – voor zover dat in deze quickscan inzichtelijk is geworden – intern bij het Rijk, maar ook extern richting provincies, geen handhaving plaatsgevonden. Daarbij speelt volgens gesprekspartners mee dat het gaat om wettelijke bepalingen die niet afdwingbaar zijn, anders dan politiek afdwingbaar. Voor de provinciale natuurvisies bleek dat het Rijk na de decentralisatie minder betrokken bleef en ook minder betrokken werd bij de uitvoering door provincies. Verplichting van provinciale natuurvisies lag gevoelig. Handhaving hiervan was niet aan de orde. Het Rijk was op specifieke onderwerpen wel aangesloten bij de acties van provincies (bijvoorbeeld op het gebied van natuurmonitoring en het onderhoud van grote wateren) en er was contact in bestuurlijke overleggen en met een ingestelde regiegroep. • Organisatie van deze handhaving bij departementen? Niet aan de orde. • Rol van de minister bij handhaving? Niet aan de orde. Dit was wel mogelijk geweest bij ernstige taakverwaarlozing, maar dit kwam in de praktijk eigenlijk nooit voor. Vanuit systeemverantwoordelijkheid is later wel met aanvullende rijksprogramma's ingezet op natuurbeleid.
Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • Draagvlak en betrokkenheid bij eigen departement (bijvoorbeeld medewerkers, directeur, dg, minister)? Dit draagvlak was beperkt en droeg eraan bij dat de nationale natuurvisie niet is geüpdatet. Daarnaast verschilden de meningen over de uitwerking van (de mate van) de decentralisatie en zijn de ideeën over de wenselijkheid van decentralisatie sindsdien geëvolueerd. • Draagvlak en betrokkenheid bij andere ministeries? Hier was in ieder geval geen grote behoefte aan een update van de nationale natuurvisie. • Draagvlak en betrokkenheid bij (koepels van) decentrale overheden en overige betrokkenen? Bij deze betrokkenen was er ook geen grote behoefte aan de nationale of provinciale natuurvisies. Vaak stelden provincies zelf ook al visiedocumenten op die hiermee overeenkwamen.

BIJLAGE 2

Respondenten

- Emeritus hoogleraar staatsrecht
- Beleidsmedewerker directie Ambtenaar & Organisatie, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Ambtenaar & Organisatie, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Bestuur, Financiën en Regio's, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Bestuur, Financiën en Regio's, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Democratie & Bestuur, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Democratie & Bestuur, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Democratie & Bestuur, ministerie van BZK
- Beleidsmedewerker directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
- Beleidsmedewerker directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
- Jurist directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
- Beleidsadviseur Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën
- Jurist directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Beleidsmedewerker Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftientig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl