



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW

Advies ten behoeve van verdere
professionalisering

21 februari 2025

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
Angélique van Drunen

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding onderzoek	6
1.2	Vraagstelling en afbakening	6
1.3	Aanpak/werkwijze	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Sturing binnen de Rijksdienst	8
2.1	Organisatievorm	8
2.2	Model voor de aansturing	9
2.3	Ontwikkelingen in aansturing	10
2.4	Interne organisatie OCW	12
2.5	JenV, LVNN en SZW	12
2.5.1	JenV	12
2.5.2	LVNN	14
2.5.3	SZW	15
3	Bevindingen	17
3.1	Overzicht	17
3.2	Observaties	19
3.2.1	Algemeen beeld: diversiteit en goede onderlinge relaties	19
3.2.2	Organisatiecultuur OCW	19
3.2.3	Invulling rollen in de driehoek	20
3.2.4	Het diverse OCW-uitvoeringslandschap	20
3.2.5	Bestuursmodel: invulling van rollen	20
3.2.6	Opdrachtgeverschap	21
3.2.7	Financiering	22
3.2.8	Bedrijfsvoering	23
3.2.9	Informatisering en informatiehuishouding	23
3.2.10	Administratieve lasten en risicobeheersing	24
3.2.11	Eigenaarsondersteuning	24
4	Conclusies en aanbevelingen	25
4.1	Sturing bij OCW	25
4.2	Rolinvulling	26
4.3	Eigenaarschap en eigenaarsondersteuning	27
4.4	Opdrachtgeverschap en financiering	29
4.5	Bedrijfsvoering en informatievoorziening	29
4.6	Slotbeschouwing	31
	Bijlage 1: Overzicht respondenten	32

Voorwoord

Het advies dat voor u ligt gaat over de toepassing van rijksbrede principes bij de aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW. De toepassing van het driehoeksmodel, met heldere invulling van de verantwoordelijkheden, geeft de mogelijkheid om de belangen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar evenwichtig in te vullen. Op basis van de resultaten van de gesprekken en de ontvangen documenten komen we tot een reeks aanbevelingen om de aansturing zakelijker in te richten.

De huidige informele cultuur van aansturen die OCW kenmerkt, is historisch verklaarbaar en zorgt uiteindelijk wel voor besluitvorming, maar is weinig zakelijk en leidt tot een dominante sturing vanuit de beleidskolom met risico's voor de eigenaar en de opdrachtgever. Een centraal belegd eigenaarschap borgt de implementatie van rijksbrede kaders rondom de bedrijfsvoering. Ons advies is om het eigenaarschap zoveel mogelijk bij de pSG te beleggen, waarbij de SG als escalatiemogelijkheid dient.

De ervaringen in de Rijksdienst leren, dat ontwikkelingen tijd kosten. Dat geldt ook voor de implementatie van de aanbevelingen. Daarbij helpt het om een stappenplan te maken per organisatieonderdeel.

Vanaf deze plaats willen we alle gesprekspartners van harte danken voor hun bereidheid met ons in gesprek te gaan.

Harry Paul
Angélique van Drunen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verschillen sterk in omvang en in de wijze waarop ze worden aangestuurd. Het eigenaarschap is belegd bij de directeuren-generaal (DG's), met uitzondering van DUO, waar het eigenaarschap belegd is bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt voor het overgrote deel bij de beleidsdirecteuren en in een enkele situatie bij de directeuren-generaal. De bestuursraad van OCW is dit jaar uitgebreid met een plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG), die verantwoordelijk is voor het laten functioneren van de bestuurlijke driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer maar niet noodzakelijkerwijs ook zelf de rol van eigenaar vervult. OCW wil graag een beeld van het functioneren van deze bestuurlijke driehoek en hierover advies, lerend van 'best practices' en hoe het bij andere departementen is georganiseerd.

1.2 Vraagstelling en afbakening

De vraag is gesteld aan ABDTOPConsult om te adviseren over de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer in de aansturing van de bij het departement van OCW behorende dienstonderdelen. De SG van OCW treedt op als opdrachtgever voor deze opdracht en de kwartiermaker-pSG als gedelegeerd opdrachtgever.

Parallel aan dit adviestraject is de vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) gestart. Afstemming heeft plaatsgevonden om overlap zoveel mogelijk te voorkomen. ABDTOPConsult neemt de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet met betrekking tot de interne sturing zoals de benoeming van een pSG en het oprichten van een directie Informatievoorziening als uitgangspunt.

1.3 Aanpak/werkwijze

De opdracht is uitgevoerd in de vorm van een verkenning, waarbij vooral is gekeken naar de werking van de sturing in de praktijk. In samenspraak met de opdrachtgever is vastgesteld welke organisaties onder deze opdracht vallen (zie tabel op pagina 18). Voor het ophalen van 'best practices' zijn de relevante documenten uit de rijksbrede evaluatie van de sturingskaders en het traject Werk aan Uitvoering (WaU) gebruikt en is een vergelijking getrokken met de aansturing binnen de departementen Justitie en Veiligheid (JenV), Landbouw, Voedselvoorziening, Visserij en Natuur (LVVN) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Hiervoor is ook gesproken met de afdelingen Eigenaarsadvisering van deze ministeries. Tot slot is ook de programma-DG WaU geraadpleegd.

ABDTOPConsult heeft gesprekken gevoerd met de leden van de bestuursraad van OCW, leidinggevend van de agentschappen en zbo's (bijlage) en vertegenwoordigers van het team Eigenaarsadvisering. Luuk Maathuis, bestuursadviseur van de kwartiermaker pSG OCW, fungeerde als eerste aanspreekpunt voor het verkrijgen van benodigde informatie. Gedurende het traject is regelmatig voortgangsoverleg geweest met de (gedelegeerd) opdrachtgever. De conceptbevindingen zijn aan alle gesprekspartners voorgelegd voor een feitencheck. Na verwerking van de reacties zijn de conclusies en aanbevelingen toegevoegd. De conceptrapportage is besproken met de opdrachtgever en in de bestuursraad van OCW.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft op hoofdlijnen de kerngedachte achter het oprichten van agentschappen en zbo's en de ontwikkelingen in de aansturing ervan. Dit hoofdstuk gaat ook in op wijze waarop de aansturing van bovengenoemd type organisaties is georganiseerd bij enkele andere departementen. In hoofdstuk 3 staat een overzicht van de wijze waarop de aansturing van de agentschappen en zbo's binnen OCW is vormgegeven, aangevuld met observaties vanuit de gesprekken en ontvangen documentatie. Dit hoofdstuk geeft daarmee een reflectie op de bevindingen en bespreekt een aantal onderwerpen die raken aan de interne sturing door OCW. Zij vormen een opmaat voor de conclusies en aanbevelingen. De rapportage sluit in hoofdstuk 4 hiermee af.

2 Sturing binnen de Rijksdienst

2.1 Organisatievorm

Naast het kerndepartement maken meerdere type organisaties onderdeel uit van een ministerie, zoals agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en diensten. Voor een onderscheid wordt verwezen naar de volgende definities¹:

- Dienst. Een dienst is een organisatieonderdeel van een ministerie en valt volledig onder het departement en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de minister.
- Agentschap (ook wel baten-lastendienst genoemd). Een agentschap is een intern verzelfstandigd onderdeel van een ministerie. Het is onderdeel van de Rijksdienst, maar heeft een grotere zelfstandigheid dan de departementale diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid is volledig van toepassing op agentschappen.
- Zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een zbo is een zelfstandige organisatie, waarover de minister wel enige zeggenschap heeft. De minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht erop. Ook moet de minister verantwoording af kunnen leggen over een zbo aan het parlement. De minister is niet verantwoordelijk voor de dagelijkse taakuitvoering en bedrijfsvoering van een zbo.

Er zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's, een volledig zbo, of een klein of deeltijd-zbo, waarbij alleen het bestuur het zbo vormt. De bestaande vorm komt vaak voort uit de historie van de organisatie, soms uit de voorkeur van een bepaald ministerie of een andere beslisser, soms uit imitatie en soms uit gebrek aan kennis over alternatieven.²

Een zelfstandig bestuursorgaan kan volgens de Kaderwet zbo's uitsluitend worden ingesteld indien³:

- Er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
- Er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.
- Participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.⁴

¹ Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

² Idem.

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>, artikel 3

⁴ In de Kaderwet worden deze drie instellingsmotieven genoemd, maar in de praktijk wordt er nog maar één toegepast, te weten de eerste (behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming).

2.2 Model voor de aansturing

Het gangbare model voor de aansturing van de uitvoerende organisaties, zowel diensten, agentschappen als zbo's, binnen een departement betreft het governance-model van de agentschappen.^{5,6} Centraal in dit model, dat is vastgelegd in de Regeling agentschappen, staat de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. In de regeling staan de rollen als volgt gedefinieerd (letterlijke weergave van de tekst van de regeling):

- Eigenaar: de binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap.
- Opdrachtgever: degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent en betaalt.
- Opdrachtnemer: de eindverantwoordelijke binnen het agentschap.

De opdrachtgever stelt de opdrachtportefeuille samen op basis van wettelijke taken en politieke prioriteiten. De eigenaar heeft zorg te dragen voor meerjarige continuïteit van de organisatie en zal meer dan de opdrachtgever letten op alle aspecten van de bedrijfsvoering. De eigenaar stelt ook de kostprijzen van de organisatie vast en eventuele externe tarieven. Het hebben van een kostprijs voor de verschillende activiteiten is een belangrijk instrument om taken en capaciteit aan elkaar te verbinden en de goede discussie met de opdrachtgever(s) te kunnen voeren. In de afgelopen jaren zijn in meerdere onderzoeken en rapporten de uitgangspunten en randvoorwaarden beschreven om het driehoeksmodel goed te laten werken.⁷ Belangrijke uitgangspunten zijn:

- Rollen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar/regisseur zijn helder en gedefinieerd.
- Er sprake is van een gedeelde rolopvatting binnen de driehoek; die is opgavegericht en doelen zijn richtinggevend; rollen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar worden in onderlinge samenhang ingevuld.
- Er is sprake van gelijkwaardigheid tussen de partijen.
- Er is een up-to-date instrumentenkoffer zoals heldere bestuurlijke afspraken/arrangementen, voldoende en toegankelijke financiële, juridische en beleidskaders, werkbare (moderne) ICT en voldoende deskundige medewerkers.

⁵ [Wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 \(Overheid.nl\)](#)

⁶ ABDTOPConsult (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*.

⁷ [Werk aan uitvoering \(fase 2\): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse | Rapport | Rijksoverheid.nl](#); [Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst | Rapport | ABDTOPConsult \(2017\)](#); [Rijkspotaal – het driehoeksmodel \(rijkswb.nl\)](#). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! ([kennisopenbaarbestuur.nl](#)) van 10 september 2020; [Repareer het dak als de zon schijnt | Publicatie | Algemene Bestuursdienst](#) van 14 januari 2021; [Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015 Definitief \(publiekverantwoorden.nl\)](#); Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties.

Belangrijke randvoorwaarden zijn, gebaseerd op de aanbevelingen van ABDTOPConsult⁸:

- De eigenaarsrol is zoveel mogelijk op SG-niveau verankerd. Let op gelijkwaardigheid bij het delegeren naar de pSG.
- De rollen worden zuiver en rolvast ingevuld waarbij hiervoor bijzondere aandacht is bij meervoudig opdrachtgeverschap en ketens.
- Let hierbij op een steviger rol voor de eigenaar, als gevolg van de toegenomen complexiteit die meervoudig opdrachtgeverschap met zich meebrengt
- De rol aan de voorkant bij beleidsvorming is goed geborgd.
- De thema's die nodig zijn voor continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig perspectief, ook budgettair, staan in ieder geval op de brede gespreksagenda's binnen de driehoek.
- De *feedbackloop* is voldoende geborgd. Er sprake is van een goede en transparante interactie binnen de driehoek.
- Opbouw en uitwisseling van kennis en de onderlinge informatievoorziening is goed ingericht.
- Er is voorzien in een regelmatige herijking of evaluatie van de rollen en actualisatie van de instrumentenkoffer. Binnen het driehoeksmodel kunnen zowel overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als tussen eigenaar en opdrachtnemer plaatsvinden.

2.3 Ontwikkelingen in aansturing

In de toepassing van het driehoeksmodel komt in 2020 komt bij de rijksoverheid het stewardship-model in beeld. Van Thiel trekt uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen departementen en uitvoeringsorganisaties 10 conclusies c.q. 'lessen'.⁹ Deze lessen krijgen hun beslag in 'Werk aan Uitvoering' (WaU)¹⁰. Ten aanzien van de sturing wordt in WaU de aanbeveling van Van Thiel overgenomen om voor de inrichting van de sturingsrelaties tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie en voor de samenwerking in de keten, het zogenoemde stewardship-model te hanteren in plaats van het principaal-agentmodel. Het stewardship-model gaat uit van een vertrouwensrelatie, resultaatafspraken en een open gesprek over de verschillende belangen. Daarbij kunnen verscheidene instrumenten worden ingezet die bij dit model passen, zoals een gedragscode, resultaatgerichte begroting en verantwoording, volledige betrokkenheid bij nieuw beleid en uitwisseling van personeel en leidinggevendenden.¹¹ Vanuit de WaU zijn rijksbreed gelden voor verdere professionalisering ter beschikking gesteld. Ook de organisaties binnen OCW hebben hiervoor extra geld ontvangen.

⁸ ABDTOPConsult (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*.

⁹ Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom Bestuurskunde

¹⁰ [Werk aan uitvoering \(fase 2\): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹ *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! (kennisopenbaarbestuur.nl); Werk aan uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse; Rapport ABDTOPConsult (2022), Mensen maken het model.*

Daar waar het principaal-agent model uitgaat van wantrouwen – de principaal kan de agent niet vertrouwen en zal dus willen controleren – berust het stewardship-model op andere uitgangspunten. De principaal (opdrachtgever) en steward (opdrachtnemer) streven dezelfde doelen na. Een steward dient op een heel andere manier te worden aangestuurd: in plaats van wantrouwen en controle moet sprake zijn van vertrouwen en resultaatafspraken. Het stewardship-model beschouwen wij als een 'volwassenwording van het driehoeksmodel'. Het stewardship-model omvat het ambitieniveau waarnaar gestreefd dient te worden.

In het rapport 'Mensen maken het model, een evaluatie van het sturingsmodel voor aan LNV gelieerde organisaties'¹² worden verschillende fasen binnen de governance onderscheiden waarin eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer centraal staan. De conclusie was dat de werking van het driehoeksmodel bij de onderzochte organisaties in verschillende stadia verkeert, die als volgt op hoofdlijnen worden onderscheiden:

- fase 1 waarin er nog aandacht moet worden gegeven vanuit de drie rollen om de basis op orde te krijgen;
- fase 2 waarin er sprake is van rolvastheid, de basis op orde is, en eenieder vanuit de eigen rol in control is en
- fase 3 (*next level*) waarin geen sprake meer is van aansturing maar van partnerschap (of stewardship): de taakorganisatie is dan voluit betrokken bij de beleidsontwikkeling, er wordt vanuit vertrouwen, gelijkwaardigheid en transparantie samengewerkt. Er worden heldere en zakelijke afspraken gemaakt over de prestaties van de taakorganisatie.

In de praktijk vindt steeds meer driehoeksoverleg plaats, waarbij alle drie de partijen tegelijkertijd aan tafel zitten. Als de overleggen apart plaatsvinden, vindt er vaak wel vertegenwoordiging vanuit de andere rol plaats. Meervoudig opdrachtgeverschap vanuit onderdelen van hetzelfde departement en vanuit meerdere departementen geeft een extra aanleiding om de aansturing goed in te regelen. Dit onderwerp krijgt vanuit Werk aan Uitvoering (WaU) extra aandacht. Intra- en interdepartementaal coördinerend opdrachtgeverschap heeft een positieve invloed op de werking van de driehoek bij meervoudig opdrachtgeverschap, waarbij de voorwaarde is, dat er voldoende capaciteit wordt vrijgemaakt.¹³

In de recent verschenen Staat van de Uitvoering 2024¹⁴ wordt de gelijkwaardigheid van de partijen nogmaals benadrukt en wordt gepleit voor verdere emancipatie van de uitvoering. In de herziening van de Regeling agentschappen wordt de gelijkwaardigheid nog verder benadrukt door de termen beleidsverantwoordelijke in plaats van opdrachtgever, continuïteitsverantwoordelijke in plaats van eigenaar en de

¹² ABDTOPConsult (2022). *Mensen maken het model*, 2022.

¹³ Werk aan Uitvoering (2023., *Uitkomsten onderzoek naar meervoudig opdrachtgeverschap*.

¹⁴ Staat van de Uitvoering (2024). *Doorbreek de status quo*

eindverantwoordelijke binnen het agentschap in plaats van opdrachtnemer.¹⁵ Aangezien dit nog in ontwikkeling is en de regeling pas in januari intreedt, wordt in dit advies nog de 'oude' terminologie gehanteerd. Van groot belang is in ieder geval, dat alle partijen die een belang hebben bij de aansturing, aan tafel zitten.

Naast de klassieke onderwerpen doeltreffendheid, doelmatigheid en governance komt de vraag naar voren of het niet mogelijk is om meer te sturen op publieke waarden. Dit is nog volop in ontwikkeling en kan alleen maar door alle partijen in gezamenlijkheid worden ontwikkeld.

2.4 Interne organisatie OCW

In de afgelopen periode heeft OCW al meerdere organisatiewijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn geweest op de invulling van de rollen in de sturingsdriehoek. Er is een kwartiermaker pSG benoemd en de werving voor invulling van de functie van pSG is afgerond, waarbij de pSG verantwoordelijk is voor het bestaan en als zodanig functioneren van de bestuurlijke driehoek. Dit laat onverlet dat alle partijen in de driehoek de verantwoordelijkheid hebben om de driehoek goed te laten functioneren en is geen vrijbrief voor opdrachtgever en opdrachtnemer om achterover te leunen. Verder is er een nieuwe directie Informatievoorziening (IV) opgericht, voortkomend uit de directie Organisatie en bedrijfsvoering (OenB), waarbij de directeur IV ook de Chief Information Officer (CIO) van het kerndepartement is. De bedoeling is dat de pSG de directies IV en OenB onder zich krijgt. De afdeling Eigenaarsadvisering (EA) is momenteel onderdeel van de directie FEZ. Verdere besluitvorming rond de capaciteit en de positionering van deze afdeling is gekoppeld aan het traject rond de invulling van het takenpakket van de pSG.

2.5 JenV, LVNN en SZW

Bij een drietal ministeries zijn gesprekken gevoerd over het functioneren van de sturingsdriehoek. Daarbij lag de focus op de wijze waarop de driehoek is georganiseerd en wat de meest opvallende punten waren in de dagelijkse praktijk. Dat leidt ertoe dat de beschrijvingen van de verschillende departementen verschillende accenten bevatten.

2.5.1 JenV

Bij het ministerie van JenV is de ondersteuning van de eigenaar ten behoeve van de aansturing van agentschappen, diensten en zbo's ondergebracht bij een aparte directie. Deze directie Eigenaarsadvisering (EA), is onderdeel van het zogenaamde SG-cluster. JenV is vanaf 2017, naar aanleiding van een kritische beoordeling door de Auditdienst Rijk (ADR) in 2015, begonnen met de implementatie van het driehoeksmodel voor de aansturing van de onder het ministerie vallende agentschappen, diensten en zbo's. Uitgangspunt voor het JenV-model is de Regeling agentschappen. Andere organisaties gaan daarin

¹⁵ Conceptregeling Agentschappen (2024)

mee. Momenteel geldt het model voor 28 organisaties, waarbij het criterium 10 miljoen op de begroting als ondergrens wordt gehanteerd. Bij kleinere organisaties kunnen ook voorwaarden worden gesteld aan de geldverstrekking zonder aan het model deel te nemen. Aangegeven wordt, dat ook niet elk organisatieonderdeel geschikt is voor toepassing van het driehoeksmodel, bijvoorbeeld de Rapporteur Mensenhandel. Ook zogenaamde sui generis-organisaties zoals de politie vallen er niet onder. De Inspectie JenV en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wel. JenV maakt voor elke organisatie waarop het sturingsmodel wordt toegepast een overdrachts- en samenwerkingsdocument (OSD). Intussen is de directie gegroeid van 6 fte in het begin naar circa 20 fte nu. In het driehoeksmodel bij JenV vervult de plaatsvervangend secretaris-generaal de rol van eigenaar en doorgaans de directeur-generaal de rol van opdrachtgever en de taakorganisatie de rol van opdrachtnemer.

Binnen de directie EA is voor elke organisatie een accountteam, dat zich behalve op het organiseren en voorbereiden van de overleggen, richt op de risico's en de beslispunten. Wederzijdse transparantie is daarbij uitgangspunt. Voor elke reguliere organisatie wordt vier keer per jaar een driehoeksoverleg georganiseerd, twee keer per jaar voor de kleinere organisaties. Het overleg vindt altijd in de driehoek plaats. FEZ neemt deel aan driehoek via het accountteam, de directie Informatievoorziening en Inkoop (IenI) kan ook aanschuiven, uitgangspunt is deelname door vertegenwoordigers van alle partijen die een belang hebben. Het model is ook belangrijk bij meervoudig opdrachtgeverschap; steeds is de plannings- en begrotingscyclus de basis.

Het is met elkaar zoeken hoe verantwoordelijkheden worden ingevuld, met name bij zbo's, waar normen voor bedrijfsvoering niet dwingend kunnen worden opgelegd. De eigenaar kan wel eisen stellen aan het niveau van beveiliging en de dienstverlening en uniformiteit. Stafdirecties hebben over het algemeen veel behoefte aan informatie, waarbij het gevaar aanwezig is dat er op detailniveau gestuurd wordt. Vertrouwen is uitgangspunt en voorwaarde. Bij goed functioneren bestaat een volledig beeld bij de eigenaar hoe organisaties ervoor staan met betrekking tot de financiën, bestuur, ICT etc. Voor organisaties is langetermijnperspectief en bijbehorende stabiele financiering belangrijk. Geld moet ook gebruikt worden voor ICT, te betalen door de budgethouder; dat is niet altijd kortetermijnbelang van de DG, hier ligt een belangrijke taak voor de eigenaar. Daarbij is het wel van groot belang de opdrachtgevende DG's steeds mee te nemen. Zij zijn immers budgethouder. De professionalisering moet samen worden opgepakt. Daar horen ook zaken bij zoals regelmatige wettelijke evaluatie, functioneringsgesprekken en benoemingen. Het is belangrijk om 'hygiëne' te betrachten, risico's in kaart te brengen en proberen die te vermijden. Ook is het van belang om met elkaar regelmatig strategische sessies te houden en te kijken wat dit voor ieder van de deelnemers betekent. EA wordt vaak als overhead gezien, bureaucratie, maar vervult een belangrijke rol; de terugkerende overleggen hebben ook een verbindende functie, los van de inhoud.

De ervaring leert dat mensen bepalen hoe het model werkt. De afstand en onafhankelijkheid van de organisatie zijn wel bepalend voor het regime van het driehoeksmodel. De houding van EA is om nieuwe organisaties bij de hand te

nemen. Helpen en leren zijn belangrijke uitgangspunten. Het organiseren van een conferentie met alle diensten bij elkaar is een van de manieren om het onderlinge leren te bevorderen. Eén van de gevolgen van het werken in het driehoeksmodel is de emancipatie van de uitvoering, het met elkaar zorgen dat het gewenste resultaat komt. Het programma Werk aan Uitvoering (WaU) speelt hierbij een belangrijke rol. Nieuw bij JenV is het sturen op publieke waarden, dat is nog wel een zoektocht. Wat in alle gevallen belangrijk blijft, is het zicht op de besteding van de publieke middelen en de verantwoording erover.

In een recente evaluatie van het sturingsmodel bij JenV¹⁶ wordt aangegeven dat de invulling van het model een continu leerproces is. De emancipatie van de uitvoering, zoals bepleit in het WaU-traject, stelt bijzondere eisen aan de werking van de sturingsdriehoek. Veel maatschappelijke vraagstukken zijn complex en dynamisch en zelden de opgave van een enkele taakorganisatie en opdrachtgever. Taakorganisaties leveren veelal diensten in ketenverband en aan meerdere opdrachtgevers, binnen en buiten het departement. Daarbij komt de coördinerend opdrachtgever in beeld. Daarnaast is het van belang met elkaar het eens te zijn over de maatschappelijke opgave. Min of meer onderlinge gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen zijn dan belangrijke randvoorwaarden. Daarmee ontwikkelt het model zich van een klassiek sturingsinstrument met de principaal-agent-verhouding naar het stewardship-model.

2.5.2 LVVN

LVVN past het driehoeksmodel toe voor de aansturing van de verschillende diensten. De meeste capaciteit van het team Eigenaarsadvisering is gereserveerd voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het bestuurlijk overleg wordt voorgezeten door de SG en borgt de samenhang tussen alle rollen en verantwoordelijkheden en richt zich op de taakuitoefening van de organisatie. Daarbij gaat het over politiek-bestuurlijke vraagstukken, het jaarplan en over risico's en strategie. Aan dit driehoeksoverleg nemen deel: de SG-LVVN, de twee opdrachtgevers (naast LVVN is dat ook VWS) en de IG-NVWA en zijn plaatsvervanger. Het bestuurlijk driehoeksoverleg (BDO) is geen besluitvormend gremium over onderwerpen waarvan het mandaat bij de afzonderlijke organisaties is belegd. Het bestuurlijk driehoeksoverleg is wel besluitvormend in opdrachtverstrekking aan werkgroepen, waarbij een deelnemende organisatie (en betreffend lid van het BDO) wordt benoemd als opdrachtgever. Begonnen is met een portfoliotafel waar zaken ter sprake komen zoals hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot de EU-verplichtingen.

Het eigenaarsoverleg is gericht op de continuïteit en doelmatigheid van de organisatie. De deelnemers zijn de eigenaar, de opdrachtnemer en de directeur Strategie NVWA De bedrijfsvoeringonderwerpen, ondersteuning van het primaire proces door de bedrijfsvoering (personeel, facilitair, huisvesting en inkoop), kostprijzen, tarieven en ICT, worden besproken in een stafoverleg op

¹⁶ Resultaten bestuurlijke evaluatie werking sturingsmodel JenV, memo 10 mei 2024.

managementniveau. Daaraan nemen deel de opdrachtnemer, directeur FEZ, directeur Bedrijfsvoering en hoofd CIO-office.

LVVN is bezig om het driehoeksmodel te preciseren en niet alle besluitvorming te laten escaleren naar de driehoek voor besluitvorming. Dit is opvallend omdat rijksbreed het driehoeksoverleg de standaard wordt. Daarnaast is LVVN bezig via het zogenaamde RACI-model (*responsible, accountable, consulted and informed*) de rollen en verantwoordelijkheden helder te omschrijven. Het model is opgesteld op basis van de huidige Regeling agentschappen. Zodra de nieuwe regeling van kracht is, wordt het RACI-model geactualiseerd, om de verantwoordelijkheden scherp te krijgen. LVVN doet dit omdat er nu veel rolonduidelijkheid bestaat; het is de bedoeling om daarna aan de slag te gaan met stewardship om dit in goede relatie in te kunnen vullen.

Ook voor andere organisaties worden driehoeksoverleggen georganiseerd. De pSG vervult de eigenaarsrol voor een groot aantal zbo's. Daar waar structureel contact is met de SG, is zuiverheid in de driehoek moeilijker te handhaven, er wordt flexibel met het model omgegaan.

De afdeling Eigenaarsadvisering bij LVVN is een samengesteld team, dat weliswaar onderdeel is van het Bureau Politieke Zaken (BPZ), maar voor de helft bestaat uit FEZ-collega's die onder FEZ vallen. De afdeling kent daarom twee managers. Bij alle voor- en najaarsoverleggen zit én een BPZ- én een FEZ-adviseur. De FEZ-adviseurs verwoorden het eigenaarsstandpunt.

In het rapport over de evaluatie van de werking van het sturingsmodel bij LVVN is de conclusie dat aansturing van de taakorganisaties mensenwerk blijft, waarbij de werking van het sturingsmodel bepaald wordt door de deelnemers. De afdeling EA heeft daarbij een natuurlijke rol en een belangrijke bijdrage ten behoeve van de verantwoordelijkheid van de eigenaar in het op orde brengen en houden van het sturingsmodel.¹⁷

2.5.3 SZW

De afdeling Eigenaarsadvisering (EA) bij het ministerie van SZW is ondergebracht bij een beleids-DG omdat het belangrijk wordt gevonden om dicht bij de opdrachtgevers te zitten. In de praktijk bevordert dat de samenwerking en uitwisseling tussen EA en opdrachtgevende afdelingen. Aandachtspunt is dat een van de directeuren af en toe de 'directeurspet' op heeft in de verantwoordelijkheid voor eigenaarsondersteuning en af en toe opdrachtgeverspet. In de stroomlijn zijn duidelijke lijnen ingericht richting DG (opdrachtgever) en richting (p)SG (eigenaar). De afdeling EA bestaat sinds 2015. In de afgelopen jaren is het coördinerend opdrachtgeverschap geprofessionaliseerd, zowel bij de directie Werknemersregelingen als de directie Stelsel en Volksverzekeringen (beiden DG SZI). Binnen SZW is de beweging naar alleen nog maar met driehoeksoverleggen te werken, zowel op niveau van medewerkers, directeuren en bestuurders. Er zijn dan geen aparte eigenaars- en opdrachtgeversoverleggen meer.

¹⁷ ABDTOPConsult (2022). *Mensen maken het model*.

EA ondersteunt twee grote zbo's: het UWV, waarvan het eigenaarschap bij de SG is belegd, en de SVB, waarbij de pSG de eigenaarsrol vervult. Daarnaast is er een tweetal kleine organisaties, waarvoor het model wordt toegepast: Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en Stichting Inlichtingenbureau. In de praktijk bepalen de twee grote organisaties het geheel van de inrichting van het sturingsmodel. Voor de Inspectie bij SZW wordt het driehoeksmodel niet toegepast.

Bij de werking van het model in de praktijk is er voor de eigenaar een spanningsveld tussen het langetermijnbeleid en de continuïteit op lange termijn en de korte termijn en crises en incidenten die zich voordoen. Na een relatief rustige periode domineren de afgelopen tijd incidenten: de continuïteit van de ICT-dienstverlening en de kwaliteit van medische keuringen bij het UWV.

SZW gaat uit van de visie dat partijen in de driehoek op gelijkwaardige voet samenwerken. EA adviseert samen met de opdrachtgevers, elk vanuit hun eigen rol, zowel de (p)SG als de DG en levert daar één geannoteerde agenda voor. Als EA een nota maakt voor de SG, wordt de DG geïnformeerd, maar DG hoeft niet de accorderen. Voor eigenaarszaken, bijvoorbeeld benoemingen, zijn ze niet afhankelijk van goedkeuring DG.

De eigenaar gaat over continuïteit organisatie, maar EA heeft ook soms een intermediaire rol tussen opdrachtgever en publieke dienstverlener.

De afdeling eigenaarsadvisering heeft in dat kader procesmatige taken: bewerkstelligen dat er een samenwerkingsrelatie komt, komen tot een werkbaar proces. De inhoud hoort formeel bij de opdrachtgeversrol.

SVB, UWV en SZW hebben een samenwerkingsvisie over hoe op gelijkwaardige basis wordt samengewerkt in de driehoek. Het was belangrijk dat gezamenlijk op te stellen. Het is een ideaalbeeld. In de praktijk wordt de visie getest als het spannend wordt, zoals recent toen bij UWV fouten in de berekening van WIA-uitkeringen werden ontdekt. De samenwerkingsvisie staat echter niet ter discussie.

In de afgelopen jaren is een gezamenlijk traject gestart om te sturen op publieke waarden. Daar wordt nu mee gewerkt. Over kpi's, die daarvoor werden gebruikt, is afgesproken dat deze intern blijven worden bijgehouden om op te sturen. Dit is allemaal nog in beweging, op zoek naar de beste manier van informatievoorziening.

Voor een goede samenwerking is het nodig om elkaar te kennen en te vertrouwen. Meelopen op elkaars werkvloer levert daar een belangrijke bijdrage aan. Het hebben van een goed model is onvoldoende, het moet ook consequent worden toegepast. Het blijft mensenwerk, vandaar dat investeren in elkaar van groot belang is. Het is ook van belang om met elkaar te bepalen wat op dat moment de belangrijkste gespreksonderwerpen zijn.

3 Bevindingen

3.1 Overzicht

Overzicht vormgeving rolverdeling in de sturingsdriehoek van de agentschappen en zbo's binnen OCW.

Organisatie	Wettelijke status	Eigenaar	Opdrachtgever	Opdrachtnemer	Bestuursmodel
Bureau Architectenregister (BA)	publiekrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	directeur	bestuur raad van advies
CINOP Publiek	privaatrechtelijke zbo	DGHBWE	directie MBO	algemeen directeur- bestuurder CINOP- ECBO en NCP-NLQF	bestuur raad van toezicht
College voor Toetsen en Examens (CvTE)	publiekrechtelijke zbo	DGFO	directies OPO en OVO	secretaris-directeur	college
Commissariaat voor de Media (CvdM)	publiekrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	voorzitter college	college
DUO	agentschap	SG	directies DGFO en DGHBWE	DG DUO	bestuur raad van advies
Nationaal Agentschap Erasmus+ Onderwijs & Training (Nuffic)	deeltijd-zbo	DGHBWE	directie IB	directeur	MT van Erasmus+ Erasmus+ valt onder het Nuffic, dat een bestuur kent en een RvT
Filmfonds	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	directeur- bestuurder	bestuur raad van toezicht
Fonds voor Cultuurparticipatie	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie EenK	directeur- bestuurder	bestuur raad van toezicht
Koninklijke Bibliotheek (KB)	publiekrechtelijke zbo	DGHBWE	directies OWB en MenC	algemeen directeur	directie algemeen bestuurscollege
Mondriaanfonds	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie EenK	directeur- bestuurder	directie raad van toezicht

Nationaal Archief (NA)	agentschap	DGCM	directie MenC	directeur	algemeen archivaris (die tegelijk algemeen directeur is) directie
Nederlands fonds voor de Podiumkunsten	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie EenK	directeur- bestuurder	bestuur raad van toezicht
Nederlands Letterenfonds	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	directeur- bestuurder	bestuur raad van advies raad van toezicht
NPO	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	voorzitter Raad van Bestuur	directie raad van bestuur raad van toezicht
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)	publiekrechtelijke zbo	DGHBWE	directie HO&S	voorzitter NVAO directeur NVAO NL	algemeen bestuur dagelijks bestuur voor Nederland: managementteam
NWO	publiekrechtelijke zbo	DGHBWE	directie OWB	voorzitter Raad van Bestuur	raad van bestuur raad van toezicht adviesraad bureau raad van bestuur (stafbureau)
Participatiefonds voor primair onderwijs (VfPf)	privaatrechtelijke zbo	DGFO	directie OPO	bestuursvoorzitter	bestuur directeur
Vervangingsfonds (VfPf)	privaatrechtelijke zbo	DGFO	directie OPO	bestuursvoorzitter	bestuur directeur
Regionale Publieke Omroep (RPO)	publiekrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	directeur- bestuurder	directeur-bestuurder raad van toezicht
SBB	privaatrechtelijke zbo	DGHBWE	directie MBO directie PO/VO	directievoorzitter directeur dienstverlening SBB	algemeen bestuur en dagelijks bestuur
Stichting Stimuleringsfonds creatieve industrie	privaatrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	directeur- bestuurder	bestuur raad van toezicht
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	publiekrechtelijke zbo	DGCM	directie MenC	algemeen directeur	bestuur directie

3.2 Observaties

Hieronder volgt een aantal observaties. Zij vormen de uitkomst van de individuele gesprekken en ontvangen documentatie. In de beschrijving van de bevindingen is geen volledigheid nagestreefd.

3.2.1 Algemeen beeld: diversiteit en goede onderlinge relaties

Wat als eerste opvalt en beklijft, is de diversiteit van de organisatie OCW: diversiteit in de aard van de organisaties op afstand, verschillen in de aansturing ervan, in de benadering van het eigenaarschap, in de omgang met het functioneren van de raden van toezicht en in de verdeling (toebedeling) van financiële middelen. In de hoeveelheid organisaties is OCW niet uniek. Waarin OCW zich wel onderscheidt, is dat het ministerie geen samenhangende aanpak voor de organisaties op afstand hanteert. Per deelonderwerp volgt hieronder een nadere toelichting op deze waargenomen diversiteit.

In de verhoudingen tussen OCW en zijn opdrachtnemers loopt het over het algemeen goed en is er zeker aan de kant van de kleinere zbo's geen behoefte om de situatie te veranderen. Bij verreweg de meeste organisaties is sprake van onderling vertrouwen, zeker op persoonsniveau. Tegelijkertijd hebben een aantal zbo's en de twee agentschappen DUO en Nationaal Archief wel degelijk behoefte aan meer uniformiteit en soms ook meer afstand tot de opdrachtgever, juist om 'afhankelijkheden' van een goede persoonlijke relatie te verminderen en om het verschil tussen een dienst en een agentschap of zbo helder te houden. Meerdere keren is ook de wens geuit om elkaar als gelijkwaardige partners te zien. Vanuit de onafhankelijke toezichthoudende rol heeft het CvdM nadrukkelijk de wens geuit tot meer afstand tussen eigenaar en opdrachtgever. Ook heeft het CvdM aandacht gevraagd voor de balans tussen de omvang van de door het Commissariaat uit te voeren taken en de daarvoor beschikbare middelen. Tot slot spelen bij de NPO heel wat (financiële) belangen en is de hechte relatie met OCW een punt van aandacht, zeker wanneer bezuinigingen aan de orde zijn.

3.2.2 Organisatiecultuur OCW

Aannemelijk is dat genoemde diversiteit komt door de ontstaansgeschiedenis van de organisaties en samenwerkingsafspraken. Uit de gesprekken blijkt dat veel organisch of historisch is ontstaan. De context van de OCW-cultuur is hierbij relevant. Veel keuzen zijn pragmatisch van aard en berusten niet op te objectiveren uitgangspunten. 'Bij OCW ligt niets goed vast. We zijn heel goed in petten wisselen en brandjes blussen.' Aldus een van de gesprekspartners. De omgangsvormen zijn informeel, men is gericht op relatie en het persoonlijke, veel is persoonsafhankelijk. Intern vindt veel discussie plaats. 'Bij OCW begint de discussie pas als het besluit is genomen.' Tegelijk is, waarschijnlijk juist omdat alles op de relatie is gericht, veel bespreekbaar, kwesties worden meestal open op tafel gelegd er wordt

altijd gezocht naar het compromis, al worden 'hiervoor worden de regels nog wel eens omzeild', zoals een van de respondenten aangaf. Besluitvorming vindt collegiaal plaats.

3.2.3 Invulling rollen in de driehoek

OCW vult de governance-driehoek anders in dan het sturingsmodel voorschrijft en vormt hierin een uitzondering binnen de rijksoverheid. Waar in het model de SG of pSG eigenaar is en een DG opdrachtgever, is bij OCW behalve bij DUO (waar de SG de eigenaarsrol vervult), deze rol overal bij een DG belegd. Dit betekent dat eigenaar en opdrachtgever zich in dezelfde beleidskolom bewegen en zich hiërarchisch tot elkaar verhouden. Dit heeft gevolgen voor de continuïteit en integrale benadering van het zbo of agentschap en voor het verdelen van middelen. Ook is het vaak lastig om vast te stellen of een probleem bij de eigenaar of de opdrachtgever ligt. Het betekent ook dat de eigenaar tegelijk de leidinggevende is van de OCW-opdrachtgever. Dit vraagt de betrokken personen bij OCW om een bewuste invulling van de taken en rollen (weten wat de taken inhouden per rol en in staat zijn de rollen te benoemen en scheiden) en ook hierbij is sprake van interne verschillen. Bij de invulling van de eigenaarsrol door de DG's is er de ene keer meer verwevenheid dan de andere, het hangt af van de persoon. Het beleggen van de eigenaarsrol bij een DG beperkt ook de escalatiemogelijkheden voor de bestuurders van de zbo's en agentschappen. Op deze manier is geen interne formele tegenmacht georganiseerd. Door het eigenaarschap bij de pSG te beleggen, neemt de politieke druk af en kan er meer aandacht zijn voor de continuïteit van de organisatie.

Sinds kort worden met behulp van de afdeling Eigenaarsadvisering formeel driehoeksgesprekken gevoerd, waarbij de deelnemers de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn. Bij een aantal organisaties zit daar ook de voorzitter van de raad van toezicht bij. Dit is bijvoorbeeld bij de zes cultuurfondsen het geval. Hierbij zij opgemerkt dat de voorzitter ook de rol van werkgever van de directeur vervult.

3.2.4 Het diverse OCW-uitvoeringslandschap

OCW telt talrijke zbo's en twee agentschappen. De zbo's verschillen zeer van aard en omvang. Een groot deel is zeer klein (zijn meerdere zbo's met minder dan 10 fte). De keuze voor organisatievorm en wettelijke status is deels historisch tot stand gekomen en komt soms arbitrair over.¹⁸

3.2.5 Bestuursmodel: invulling van rollen

Zoals uit het overzicht valt af te leiden, verschillen ook de bestuursmodellen per organisatie. Daar waar bij de introductie van de Kaderwet zbo's bij meerdere departementen de raden van toezicht zijn afgeschaft en de minister verantwoordelijk is voor de benoeming van het bestuur, zijn raden van toezicht bij OCW nog in ruime mate aanwezig.

¹⁸ In het onderzoek uit 2013 is de zbo-status van een aantal OCW-onderdelen al ter discussie gesteld. *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, ABDTOPConsult, 2013.

Daarbij vindt ook de benoeming van de raden van toezicht plaats door de minister van OCW. Bij de NPO vindt benoeming van het bestuur plaats door de minister, waarbij in de praktijk de hele uitvoering gedaan wordt door de directeur en het bestuur zich opstelt als ware het een raad van toezicht. Daar waar geen raad van toezicht is, acteert het bestuur in een aantal gevallen als zodanig.

Rolonduidelijkheid kwam regelmatig naar voren in de gesprekken. Hieronder volgen enkele voorbeelden. Bij het CvTE wordt het college benoemd door de minister en vormt een zogenaamd klein zbo, waarbij het personeel in dienst is van OCW. De OCW-eigenaar voert samen met de voorzitter van het college functioneringsgesprekken met de secretaris-directeur van het college, terwijl in de wet staat dat het bureau CvTE bestaat uit een directie en medewerkers en ten dienste van het college werkt, en deze verantwoordelijkheid dus bij het college ligt. In de praktijk heeft ook de secretaris-directeur de dagelijkse contacten met opdrachtgever en eigenaar, waarbij de rollen door elkaar lopen. Een extra complicatie is, dat DUO een van de uitvoerders is van het CvTE, waarbij escalatie naar een onafhankelijke eigenaar voor CvTE niet mogelijk is. Het college is weinig in beeld omdat de directeur in alles aanspreekpunt is. Specifiek bij het Nationaal Archief kan de dubbelrol algemene rijksarchivaris en algemeen directeur (verenigd in dezelfde persoon) zorgen voor ingewikkelde situaties. De algemene rijksarchivaris moet rechtstreeks contact met de minister kunnen hebben, maar als opdrachtnemer lopen de contacten via de DG-eigenaar. De DG voert bovendien de functioneringsgesprekken met de algemeen directeur (en dus algemene rijksarchivaris), er is dus ook een werkgever/werknemer-relatie.

Er is geen uitgewerkte visie op hoe de rolverdeling is tussen bestuurder en raad van toezicht is in relatie tot de opdrachtgever en de eigenaar. Vaak nemen zowel de bestuurder als de voorzitter van de raad van toezicht deel aan de zogenaamde driehoeksoverleggen. De ruimte om een eigen invulling aan de rol te geven is over het algemeen groot en sterk persoonsafhankelijk. Dit komt de eenduidigheid in sturing niet ten goede. De raden van toezicht worden niet standaard door OCW geëvalueerd, noch wordt standaard een functioneringsgesprek met de voorzitters gevoerd, terwijl ze wel door OCW worden benoemd. Er is vaak wel een zelfevaluatie maar die wordt niet altijd gedeeld met het ministerie. De meeste respondenten vanuit het bestuur gaven aan wel de vrijheid te voelen om bij disfunctioneren van de raad van toezicht hierover een signaal af te geven aan de eigenaar.

3.2.6 Opdrachtgeverschap

Een aantal zbo's werkt voor meerdere opdrachtgevers en heeft hierdoor met meerdere beleidsdirecties en met andere ministeries dan alleen OCW te maken. De afstemming laat te wensen over, zowel intern (de directies hebben soms tegenstrijdige belangen en informeren elkaar onvoldoende)

als extern. Noch intern OCW noch extern is sprake van gecoördineerd opdrachtgeverschap of gestructureerd (interdepartementaal) opdrachtgeversoverleg. SBB en DUO geven expliciet aan dat zij hier hinder van ondervinden en zien voordelen in het samen optrekken van de opdrachtgevers. Met de verschillende opdrachtgevers bespreken wat eraan komt (bijvoorbeeld vanuit de Kamer) en hoe hiermee om te gaan, maakt het mogelijk krachten te bundelen.

Voor DUO geldt dat er wordt gewerkt met zogeheten hoofdproducttafels: '(...) per DUO-hoofdproduct is er een overlegtafel voor periodiek overleg over koers en keuzes ten aanzien van reguliere uitvoering, grote vervangingsinvesteringen, nieuw beleid, rijksbrede ontwikkelingen, compliance en innovatie; een overall overlegtafel (= jaarplantafel) om afspraken te kunnen maken over de jaarplanning en meerjarenplanning van het gehele takenpakket en portfolio.' De DUO-tafels zijn niet besluitvormend. Besluiten worden in de Bestuursraad van OCW genomen. Daarbij ontbreekt een helder afwegingskader binnen en tussen het takenpakket van verschillende opdrachtgevers op basis van kosten en een mechanisme om te kunnen prioriteren.

3.2.7 Financiering

Binnen OCW vinden de gesprekken over financiering tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers niet op uniforme wijze plaats. Daar waar wordt gewerkt met een lumpsum, zoals bij DUO, is onduidelijk hoe deze wordt geïndexeerd en is er geen generiek kader of mechaniek om te bepalen of de lumpsum voldoende is. Bij het gebruik van een lumpsum is het lastig om te bepalen hoe prioritering plaatsvindt en wat eventuele bijstellingen betekenen voor het opdrachtenpakket. Niet altijd duidelijk is of en wanneer een loon- en prijsbijstelling wordt uitgekeerd. Volgens het driehoeksmodel is de eigenaar verantwoordelijk voor een kostprijs en indexering van de lumpsum. Een kostprijs helpt de opdrachtnemer om met DG's (de eigenaren bij OCW) over de inhoud, haalbaarheid en prioritering van de opdrachten te spreken, zowel binnen het departement als daarbuiten. Inzicht in de bekostiging van de verschillende activiteiten is ook een onmisbaar instrument voor een goed functionerend opdrachtgeverschap. Zo leert ook de ervaring van andere departementen. In de kostprijs zijn ook alle bedrijfsvoeringsthema's zoals salariskosten, cybersecurity, ICT-investeringen, huisvesting verwerkt. Een goede onderbouwing van de bekostiging ontbreekt echter, evenals eigentijdse aanpassing van de grondslag voor heffingen bij het CvdM. Op dit punt zijn bij OCW nog grote stappen te zetten. Veel zbo's hebben middelen vanuit het WaU-programma gekregen en een aantal uit het programma OCW Open. De WaU-middelen zijn tijdelijke middelen bedoeld als impulsen om tot structurele verbetering te komen, bijvoorbeeld op het gebied van dienstverlening en ICT-vraagstukken. Het gaat echt om een extra impuls voor de professionalisering van de zbo's, ze zijn niet bedoeld om 'gaten te stoppen'. Het is belangrijk dat daar ook op wordt gestuurd.

3.2.8 Bedrijfsvoering

Een aantal organisaties zou graag zien dat OCW een deel van de bedrijfsvoeringzaken meer concern-breed zou borgen en centraal expertise zou bieden. Men zou graag meeliften op de faciliteiten van de rijksoverheid zoals P-Direkt, rijkswerkplek, digitale weerbaarheid (NIS-2), privacy en archivering. Van de andere kant werd geopperd dat soms ook juist andersom zou kunnen worden gewerkt, door bijvoorbeeld meer OCW-organisaties in een zelfde pand te huizen en voorzieningen te delen. Zo kwam tijdens gesprekken ook de vraag op hoe de juiste bedrijfsvoeringexpertise kon worden georganiseerd voor specifieke, soms tijdelijke situaties zoals nieuwbouw voor een zbo. Daarbij kan het dienstig zijn een aanspreekpunt te hebben, al dan niet in combinatie van expertise van buiten het eigen departement.

3.2.9 Informatisering en informatiehuishouding

OCW loopt op het gebied van informatisering en informatiehuishouding achter en heeft nog een weg te gaan heeft in een taakvolwassen en verantwoordelijke opstelling in dit domein. Dit is door een aantal organisaties aangekaart. Informatiehuishouding gaat over meer dan bedrijfsvoering en ICT. De eisen rond beveiliging en gegevensuitwisseling staan interdepartementaal hoog op de agenda en vereisen ook van OCW inzet op voldoende hoog niveau. Besluitvorming rond informatiestrategie en informatiehuishouding vindt plaats in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR). De meeste departementen worden vertegenwoordigd door een pSG, dat geldt sinds kort ook voor OCW, momenteel vertegenwoordigd door de kwartiermaker pSG. De vorming van de nieuwe I-directie past bij de emancipatie van OCW in een digitaal tijdsgewricht en is een goede stap voorwaarts.

De nieuwe Archiefwet, die 1 januari 2026 in moet gaan, wordt mede door BZK ondertekend, vanwege de verantwoordelijkheid rond de informatiehuishouding en ICT. Het Nationaal Archief geeft aan, dat de regels rond de informatiehuishouding bepalend zijn voor de archivering. Met de nieuwe Archiefwet kunnen de verhoudingen gaan veranderen, BZK kan ook opdrachtgever worden. Op papier lijkt een natuurlijke verdeling van belangen, die in de Archiefwet worden geborgd, tussen BZK en OCW mogelijk. Belangen van archivering voor de bedrijfsvoering en het afleggen van verantwoordelijkheid van de overheid kan worden gezien als liggend op het bedrijfsterrein van BZK, en belangen voor de rechtzoekende burger, historisch onderzoek en cultureel erfgoed als liggend op het beleidsterrein van OCW.

Maar dat is een verdeling die zeer onwenselijk wordt geacht. De belangen zijn zo verweven dat opknippen schadelijk zou zijn. Het Nationaal Archief zit ondanks zijn inhoudelijke deskundigheid niet aan tafel bij de gesprekken hierover.

3.2.10 Administratieve lasten en risicobeheersing

Zbo's (zeker de kleinere) ervaren toegenomen verantwoordingslast en regeldruk. Een aantal verplichtingen vanuit de zbo-status leidt tot een toename van de overhead, die niet in balans is met de schaal van de betrokken organisatie. Een aantal directeur-bestuurders geeft aan veel tijd kwijt te zijn aan toezichthouders en het gevoel te hebben 'van alle kanten onder toezicht te staan'. Verder geldt dat sommige organisaties 'doorgeefluik' zijn voor subsidies, bijvoorbeeld vanuit Brussel, waaraan al hoge verantwoordingseisen verbonden zijn, terwijl het departement dan nog weer eigen eisen stelt. De vraag of dit niet eenvoudiger kan, kan op dit moment niet zomaar beantwoord worden en er ontbreekt een eigenaar die overzicht heeft. Op centraal niveau kan ook worden nagedacht welke risico's acceptabel zijn.

3.2.11 Eigenaarsondersteuning

OCW beschikt over een klein team (8 fte) Eigenaarsondersteuning (EA), dat bij de afdeling Begroting&Control van de directie FEZ is ondergebracht. Voor de DG's is de controlfunctie gescheiden, maar bij DUO vervult EA ook de rol van controller. Er is in het algemeen veel waardering voor het werk van deze afdeling, die de eigenaars bij de verschillende onderdelen van OCW ondersteunt en uniformiteit probeert te bevorderen. Toch worden bij de positionering van EA vraagtekens gesteld. Meerdere keren is opgemerkt, dat FEZ ook de rol van controller vervult van het directoraat-generaal waar de eigenaar DG van is en van de beleidsdirecties die opdrachtgever zijn. Of zoals een van de gesprekspartners het verwoordt: 'Eigenaarsondersteuning luistert heel goed naar de beleidsdirecteur en de DG. Dat is voor de opdrachtnemer niet altijd gunstig.' Het team EA heeft naar eigen zeggen intern positie verworven door de kwaliteit van het geleverde werk, door inhoudelijk goed advies te bieden, niet op basis van een formele positie. De neiging kan wel bestaan om zeer gedetailleerde informatie op te vragen en daarmee grip te willen uitoefenen. Vanuit DUO wordt de wens uitgesproken om processen beter te protocolleren en rolvastheid te beoefenen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Sturing bij OCW

Het driehoeksmodel uit de Regeling agentschappen is het gangbare model voor de aansturing van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. In dit model worden de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden. Meer recent wordt gesproken over de gelijkwaardigheid van de rollen en worden de termen continuïteitsverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke en eindverantwoordelijke van de uitvoerende organisatie gebruikt. Hierbij past doorontwikkeling van het principaal-agentmodel naar het stewardshipmodel. Ook wordt gewezen op het belang van sturing op publieke doelen. Het programma WaU stimuleert organisaties in deze richting. Doorontwikkeling houdt in, dat de basis in de sturingsrelatie en de financiële verantwoording op orde moet zijn. In het rapport 'Mensen maken het model' worden verschillende fases onderscheiden, die op elkaar voortbouwen.

Wanneer de uitgangspunten en randvoorwaarden van het driehoeksmodel, zoals beschreven in hoofdstuk 2, naast de praktijk worden gelegd moet worden geconcludeerd dat OCW daar slechts in beperkte mate aan voldoet. In de praktijk zijn de onderlinge verhoudingen veelal goed en worden besprekpunten opgelost. Daarbij is er veel ruimte voor persoonlijke invulling.

De OCW-cultuur leidt ertoe dat veel keuzen pragmatisch van aard zijn en niet berusten op te objectiveren uitgangspunten. De omgangsvormen zijn informeel, men is gericht op relatie en het persoonlijke, veel is persoonsafhankelijk. Een zakelijker benadering, waarbij het sturingsmodel inclusief uitgangspunten en randvoorwaarden toegepast worden, is zeker op z'n plaats. Fase 1 past het beste bij de beschrijving van deze situatie. De laatste jaren zijn de eerste stappen gezet bij de invulling van het eigenaarschap en het beleggen van gesprekken in de driehoek, echter er is daar nog een flinke doorontwikkeling nodig. Punten die er daarbij uitspringen zijn het gelijkwaardig beschouwen van de rollen in de driehoek en een gedeelde rolopvatting, invulling van de rol van eigenaar bij meervoudig opdrachtgeverschap, ketens en de bedrijfsvoering, en de aandacht voor continuïteit in combinatie het belang van meerjarige budgettaire perspectief.

Uit de beschrijving van de manier waarop de sturing bij de verschillende departementen is georganiseerd, blijkt dat dit op verschillende manieren mogelijk is. Uitgaande van zo groot mogelijk onafhankelijkheid van de

rollen is de manier waarop het ministerie van JenV dit heeft georganiseerd, de aanpak die het meest beantwoordt aan de doelstellingen van de sturingsprincipes. Belangrijke punten daarbij zijn de onafhankelijke positionering van eigenaarsadvisering, los van FEZ en de doorontwikkeling naar driehoeksoverleggen.

In de volgende paragrafen worden thema's behandeld die van belang zijn bij de doorontwikkeling van de sturingsrelatie. Deze worden in generieke zin besproken en voorzien van aanbevelingen. In de praktijk zijn niet alle thema's voor elke uitvoerende organisatie van toepassing.

| 4.2 Rolinvulling

De diversiteit van de organisaties bij OCW is groot, ook in de manier waarop ze worden aangestuurd. Sommige zbo's hebben een raad van toezicht, andere niet. De Kaderwet voorziet niet in een wettelijke raad van toezicht bij een zbo. Een brief¹⁹ van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede en de Eerste Kamer van 13 mei 2014 besteedt aandacht aan het beleid ten aanzien van raden van toezicht bij zbo's. Geconcludeerd is het volgende: als er al een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, volstaat meestal een raad van advies. Mocht het orgaan functies moeten krijgen die veel verder gaan dan een gemiddelde raad van advies, dan kan een toepasselijker naam worden gekozen. Een naamsverandering van de huidige raad van toezicht alleen is echter onvoldoende reden voor een wetswijziging. Daarvoor kan worden gewacht op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld als er om een inhoudelijke reden een aanpassing van de instellingswet nodig is. Als de vakminister – bijvoorbeeld voor een tariefgefinancierd zbo – daarna toch wenst te kiezen voor een raad van toezicht, zal hij dat nader moeten motiveren.²⁰ Bij de NPO, en in mindere mate bij de SBB, fungeert het bestuur vrijwel als een raad van toezicht en treedt de directeur op als vertegenwoordiger van de organisatie.

In de praktijk van OCW is de raad van toezicht aanwezig bij de gesprekken in de sturingsdriehoek en bij het functioneringsgesprek van de bestuurder. Wettelijk gezien is de bestuurder het aanspreekpunt vanuit de organisatie voor OCW. Indien er een RvT aanwezig is, of de bestuurders zich als zodanig gedragen verdient het wel aanbeveling de sturingslijnen en formele verantwoordelijkheden goed vast te stellen en de rol van elk gremium goed te definiëren. Leden van een raad van toezicht worden veelal ook benoemd door de minister van OCW. Van een systematische beoordeling van hun functioneren is op dit moment geen sprake. Het

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-83.html>

²⁰ https://www.eerstekamer.nl/overig/20150511/circulaire_governance_ten_aanzien_2/document

verdient aanbeveling te doordenken hoe de verantwoordelijkheid van OCW ten opzichte van de raden van toezicht kan worden ingevuld. Een aparte discussie betreft de keuze uit te laten voeren in een zbo. De criteria daarvoor lijken niet altijd duidelijk. Dit punt kan wellicht nog een keer worden opgepakt, maar blijft hier buiten beschouwing.

Aanbevelingen

1. Stel voor iedere organisatie vast, wat de formele verantwoordelijkheden zijn van de verschillende gremia raad van toezicht, bestuur en directeur.
2. Motiveer bij de doorontwikkeling van de sturingsrelatie wat de toegevoegde waarde van een raad van toezicht is.

4.3 Eigenaarschap en eigenaarsondersteuning

In het algemeen is de opdrachtgeversrol bij OCW steviger ingevuld en is er meer dagelijkse sturing dan vanuit de eigenaar, met name omdat de opdrachtgever ook budgethouder is. Een stevige rol voor de eigenaar is echter van groot belang voor de opdrachtnemer en draagt in belangrijke mate bij aan het bewaken van de gelijkwaardigheid van partijen. Bovendien is de eigenaar meer op de lange termijn gericht dan de opdrachtgever en borgt de continuïteit van de organisatie. Belangrijk is verder bredere verankering van de bedrijfsvoering volgens de rijksbrede kaders. Ook kan het voorkomen dat de opdrachtgever vanuit zijn belang iets geen prioriteit geeft, terwijl dit wel in het belang van de organisatie is. Een eigenaar kan hierop toezien. Een voorbeeld is het niet aanpassen van de grondslag voor heffingen bij het CvdM, waardoor deze inkomsten misloopt. Ook het belang van een goede vaststelling van de kostprijs door de eigenaar moet niet worden onderschat, als noodzakelijk instrument in discussie over de uitvoering van taken, met name bij meervoudig opdrachtgeverschap.

Als enige in de Rijksdienst heeft OCW nog de situatie waarin DG's eigenaar zijn en directeuren opdrachtgever. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het voor een goed evenwicht tussen de verschillende rollen in de driehoek het uitgangspunt, dat het eigenaarschap bij de (p)SG wordt belegd. Dit geldt dan ook voor OCW. Het eenduidig beleggen van het eigenaarschap op een centrale plek geeft ook een duidelijke positie voor de bedrijfsvoeringdirecties, die veelal ook in de (p)SG-kolom vallen en geeft naast het bewaken van de continuïteit van de organisatie ook waarborgen voor uniformiteit in het sturen op rijksbrede kaders met betrekking tot ICT, ziekteverzuim, privacy etc.²¹ Uniformiteit in sturing

²¹ In brede zin geldt dit voor de PIOFACH-functies.

houdt ook in beperking van maatwerkafspraken. In de praktijk lijkt eigenaarschap bij de DG voor de kleinere zbo's met een enkelvoudig opdrachtgeverschap, zoals het Bureau Architectenregister en de cultuurfondsen niet tot problemen te leiden. Mocht ervoor worden gekozen gemotiveerd af te wijken van het eigenaarschap bij de (p)SG, bijvoorbeeld vanwege de kleine omvang of sterke inhoudelijke band met beleid of benoeming van de bestuurder buiten de verantwoordelijkheid van de minister om, dan blijft er wel een verantwoordelijkheid voor het laten functioneren van de driehoek wel bij de pSG en dient er wel vanuit eigenaarsondersteuning goede ondersteuning en monitoring plaats te vinden. Een dergelijke uitzonderingsituatie zou met terughoudendheid moeten worden toegepast. Bij de doorontwikkeling van een onafhankelijke eigenaarsadvisering past een bredere rolopvatting. Eigenaarsadvisering in brede zin is ook verantwoordelijk voor de verankering van de bedrijfsvoeringsaspecten en sturing op publieke waarden. Bij deze uitgebreide rol past een meer zelfstandige positie, dus niet langer als onderdeel van FEZ, gezien de dubbelrol als concerncontroller. Een positie bij bestuursadvisering lijkt op zijn plaats.

Daarbij kan de wens bestaan de SG als eigenaar te hebben in plaats van de pSG, maar dan ontbreekt de mogelijkheid tot escalatie, waarbij de SG als eindverantwoordelijke voor alle partijen en rollen een zo onafhankelijk mogelijk besluit kan nemen. De SG is momenteel eigenaar van DUO. Uitgaande van het model zoals hierboven geschetst, zou het eigenaarschap wanneer de overige organisaties zijn ingeregeld ook over kunnen gaan naar de pSG.

Een duidelijke onafhankelijke rolinvulling van de eigenaar is ook van belang in complexe situaties, zoals bij het CvTE en DUO, waarbij de eigenaar van het CvTE ook opdrachtgever is bij DUO en CvTE geen goede mogelijkheid heeft tot onafhankelijke escalatie bij discussies in de uitvoering tussen CvTE en DUO.

Aanbevelingen

3. Beleg het eigenaarschap voor de zbo's en agentschappen bij de pSG. Indien ervoor wordt gekozen het eigenaarschap bij de DG te houden, dient deze afwijking te worden gemotiveerd en dient geborgd te worden dat de pSG de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de driehoek waar kan maken.
4. Zorg voor een brede rolopvatting van eigenaarsondersteuning als afdeling die onafhankelijk is gepositioneerd, bij voorkeur bij bestuursondersteuning.

4.4 Opdrachtgeverschap en financiering

Het belang van een opdrachtgever is, dat zijn taken tegen een vooraf afgesproken budget worden uitgevoerd. Ingewikkeld wordt het wanneer een organisatie meerdere opdrachtgevers heeft, zowel van binnen het departement, of ook soms ook van meerdere departementen. Een helder afwegingskader in de sturing hierop ontbreekt bij OCW. Door een coördinerend opdrachtgever te benoemen, kan betere invulling worden gegeven aan de rol van de verschillende opdrachtgevers en worden niet alle discussies direct bij de opdrachtnemer neergelegd. Voldoende capaciteit voor deze taak is essentieel.²² Zeker wanneer dan ook nog een instrument als kostprijs ontbreekt, is het niet mogelijk om transparant keuzes te maken. Een goede kostprijs in plaats van een lumpsum maakt het mogelijk tussen opdrachtgevers het eerlijke gesprek te voeren over het effect van meer – of minder geld op de uitvoering van taken. Ook de risico's zoals de smalle grondslag voor heffingen, zoals bij het CvdM, niet – of laat betalen van de loon- en prijsbijstelling en het afwezig zijn van indexering van de lumpsum komen vaak eenzijdig bij de opdrachtnemer. De eigenaar heeft een rol om te zorgen dat de opdrachtgever hier verantwoordelijkheid in blijft nemen. Een apart aandachtspunt is de aanwezigheid van tijdelijke stimuleringsgelden, zoals vanuit WaU en Open OCW. Het is van belang goed te definiëren wat de beoogde resultaten zijn van deze financiering.

Aanbevelingen

5. Benoem een coördinerend opdrachtgever bij meervoudig opdrachtgeverschap, zowel binnen als tussen departementen.
6. Zorg voor goede financiële instrumenten, zoals een beschrijving van de bekostiging en heffingsgrondslag.

4.5 Bedrijfsvoering en informatievoorziening

Vanuit rijkskaders worden steeds meer eisen gesteld aan de bedrijfsvoering van de agentschappen en zbo's. Hoewel de minister formeel geen eisen kan stellen aan de bedrijfsvoering van de zbo's kunnen via de eisen aan de kwaliteit toch eisen worden gesteld die van grote invloed zijn. Ook hier speelt de eigenaar een belangrijke rol, zowel in het bewaken van de kwaliteit, alsook in de ondersteuning. Het onderwerp informatievoorziening vraagt speciale aandacht. Uitvoerders zoals DUO hebben zelf veel expertise in huis en verdienen volwaardige *counterparts* op het departement, die ook interdepartementaal de belangen van hun

²² WaU: *Meervoudig opdrachtgeverschap*.

organisatie behartigt. De instelling van een directie Informatievoorziening, waarvan de directeur tegelijk CIO is, is een goede stap voorwaarts.

Voor het overleg in de driehoek is sturingsinformatie nodig. Vooral als er sprake is van wantrouwen heeft het departement de neiging om veel en gedetailleerde informatie op te vragen. Het is belangrijk om met alle partners in de driehoek gezamenlijk vast te stellen welke informatie nodig is zodat alle partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Het Nationaal Archief vraagt in dit verband speciale aandacht, omdat de verantwoordelijkheid voor de eisen aan informatievoorziening, die de grondslag vormen voor latere archivering, bij BZK ligt. De formele contacten met BZK lopen nu via OCW. De formele verantwoordelijkheid voor de Archiefwet ligt bij OCW, maar gezien de raakvlakken met de informatievoorziening ligt het voor de hand de sturingsrelatie tussen OCW, BZK en het NA op dit punt nader te bezien en de NA een volwaardiger positie te geven.

Het huidige kabinet heeft bezuinigingen aangekondigd op het ambtenarenapparaat. De uitvoering zal daarbij zoveel mogelijk worden ontzien. Het CvTE is een zogenaamd klein zbo, waarbij de medewerkers op de loonlijst van het kerndepartement staan. Bedrijfsvoeringsaspecten, zoals investeringen in ICT of incidentele nieuw- of verbouw passen meer bij bedrijfsvoering en vallend onder de (p)SG-kolom, dan bij de beleidsonderdelen. Een goed ontwikkelde rol als eigenaar geeft invulling aan deze aspecten.

Doordat uitvoerders aan de eisen van meerdere opdrachtgevers moeten voldoen, inclusief eisen aan de verantwoordingen verslaglegging, nemen de administratieve verplichtingen toe, en daarmee ook de *overhead* in de organisaties. Het is de moeite waard om te bekijken of op dit punt verlichting kan worden aangebracht, zonder dat daarmee de kwaliteit van de verantwoording achteruitgaat. Ook op het punt van risicobeheersing, inclusief cybersecurity, zijn nog stappen te zetten. Deze punten vallen onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar.

Aanbevelingen

7. Verstevig de rol van de eigenaar op het gebied van bedrijfsvoering en informatievoorziening en stel vast welke sturingsinformatie relevant is.
8. Bezie of de administratieve lasten verminderd kunnen worden bij organisaties met meerdere, soms internationale, opdrachtgevers.

| 4.6 Slotbeschouwing

In dit advies is een aantal lijnen geschetst om te komen tot een meer eenduidige sturing binnen het ministerie van OCW en een betere behartiging van de verschillende belangen. Het biedt bovendien de mogelijkheid om de relatie door te ontwikkelen naar het zogenaamde stewardship-model. Ook dit model vraagt echter om heldere spelregels. Daarmee kan ook het maatschappelijk functioneren van de organisaties worden verbeterd. Meerdere organisaties hebben aangegeven het van belang te vinden ondersteund te worden bij de toepassing van de rijksbrede kaders. Daarbij past een duidelijke rol van een onafhankelijke eigenaar.

De huidige cultuur van werken binnen OCW biedt veel ruimte voor eigen invulling van de verschillende rollen. Daarbij is echter niet altijd sprake van gelijkwaardigheid. Implementatie van de aanbevelingen kan hier verbetering in aanbrengen. Gezien de grote diversiteit in de organisaties zal ook enige vorm van maatwerk nodig blijven, maar dan als gemotiveerde uitzondering. In algemene zin dient OCW de sturingsrelatie te verzakelijken, zonder de positieve kanten van de informele cultuur die het ministerie kenmerkt, te verliezen.

Het ministerie van JenV heeft bij de implementatie van het driehoeksmodel startdocumenten gemaakt per organisatie. Dit is ook aan te bevelen voor OCW, inclusief een stappenplan. Vervolgens kan ook gekeken worden naar de sturingsrelatie tussen OCW en de organisaties naast de agentschappen en zbo's, zoals de inspecties en de onderwijsraden.

Dit advies gaat over de aansturing van agentschappen en zbo's. De overige organisaties rond OCW, zoals inspecties en raden zijn buiten beschouwing gelaten.

In navolging van andere departementen kan hier in de toekomst aandacht aan worden besteed.

Aanbeveling

9. Maak een sturingsdocument per organisatie, waarin de rollen worden geëxpliciteerd en de stappen worden beschreven om de sturingsrelatie voor eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer invulling te geven. Dit biedt een handvat voor de benodigde verzakelijking in de aansturing.
10. Breng een prioritering aan: begin bij de grotere organisaties. Zorg voor voldoende capaciteit bij eigenaarsadvisering.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Naam	Organisatie
Amma Asante	Commissariaat voor de Media (CvdM)
Elin Berfelo	Ministerie van JenV
Elma van den Broek	SBB
Tom De Smet	Nationaal Archief
Paul van Dijk	KWINK groep
Afelonne Doek	Nationaal Archief
Lem van Eupen	National Agentschap Erasmus+
Syb Groeneveld	Stimuleringsfonds creatieve industrie
Johan de Groot	Commissariaat voor de Media
Elina Hamburg	Ministerie van OCW
Harmen Harmsma	DUO
Feite Hofman	Ministerie van OCW
Alex Hut	Ministerie van OCW
Wilfred Jansen	Verenigings- en Participatiefonds voor primair onderwijs
Anouk Janssen	Koninklijke Bibliotheek
Martijn Kleppe	Koninklijke Bibliotheek
Christa Klijn	Programma WaU
Vries Kool	Ministerie van SZW
Luut Kroes	NVAO

Naam	Organisatie
Marcel Levi	NWO
Eelco van der Lingen	Stichting Mondriaanfonds
Mark Minkman	NPO
Pauline Modderman	KWINK groep
Jan Müller	RPO
Alida Oppers	Inspectie van het Onderwijs
Sinan Özkaya	Ministerie van OCW
Jodie-Ann Payne	Ministerie van OCW
Jasja Pen	RPO
Danielle Philippa	Ministerie van BZK
Tijs Pijls	CINOP Publiek
Maarten Prinsen	Ministerie van BZK
Suzanne Raafs	Ministerie van LVVN
Jorrit Rosema	Bureau Architectenregister
Yuri Schutte	Ministerie van JenV
Peter Smet	Stimuleringsfonds voor de journalistiek
Marc Spierings	College voor Toetsen en Examens
Denis Vijgen	Verenigings- en Participatiefonds voor primair onderwijs
Arnold Vonk	NVAO
Inge Vossenaar	Ministerie van OCW
John van der Vegt	College voor Toetsen en Examens
Hannie Vlug	SBB
Maurits de Vries	Ministerie van LVVN
Barbera Wolfensberger	Ministerie van OCW

Bijlage 2: Bronnen

Rapporten, studies, overige stukken

ABDTOPConsult (2022). *Mensen maken het model.*

ABDTOPConsult (2021). *Repareer het dak als de zon schijnt.*

ABDTOPConsult (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst.*

Circulaire Governance ten aanzien van zbo's, 2015

Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, 2015

Het driehoeksmodel. Als één overheid.

Rijksporaal: [Driehoeksmodel - Rijksporaal \(overheid-i.nl\)](https://overheid-i.nl/driehoeksmodel)

JenV (2024). *Resultaten bestuurlijke evaluatie werking sturingsmodel JenV.* (memo)

Kamerbrief minister voor Wonen en Rijksdienst, Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83

Minister van BZK (2024). *Staat van de Uitvoering. Doorbreek de status quo*

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2020). *Klem tussen balie en beleid.*

Werk aan uitvoering (fase 2) (2020): *Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*

Werk aan Uitvoering (2023). *Uitkomsten onderzoek naar meervoudig opdrachtgeverschap.*

Wet- en regelgeving

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>,

Regeling agentschappen

[Wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 \(Overheid.nl\)](#)

Conceptregeling Agentschappen, 2024