



## IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde

Datum 24 maart 2021

Status Definitief

## Colofon

Titel	IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde
Bijlage(n)	10
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/ Bureau Strategische Analyse

# Inhoud

## **Samenvatting 5**

### **1 Inleiding, aanleiding, belang en centrale vraag 10**

- 1.1 Inleiding 10
- 1.2 Aanleiding 11
- 1.3 Centrale vraag 11
- 1.4 Doelmatigheid en/of Publieke waarde 12
- 1.5 Aanpak onderzoek en methode 14
- 1.6 Structuur rapport 15

### **2 Agentschapsmodel: ontstaan, eigenschappen en resultaten 16**

- 2.1 Inleiding 16
- 2.2 Ontstaansgeschiedenis Agentschappen 16
- 2.3 Eigenschappen agentschapsmodel 18
- 2.4 Hebben agentschappen opgeleverd wat was beoogd? 22
- 2.5 Sub-conclusies 24

### **3 Differentiatie binnen agentschappen 25**

- 3.1 Inleiding 25
- 3.2 Onderscheidende factoren 25
- 3.3 Landschap agentschappen 26
- 3.4 Analyse: verschillen onderzocht 27
- 3.5 Casestudy onderscheidend vermogen organisatievormen: migratieketen 31
- 3.6 Sub-conclusies 33

### **4 Generieke beelden en conclusies 34**

- 4.1 Inleiding 34
- 4.2 Generieke beelden 34
- 4.3 Conclusies 39

### **5 Beleidsvarianten 41**

- 5.1 Inleiding 41
- 5.2 Beleidsvariant 1 – Verbeteren ('incrementele stappen') 43
- 5.3 Beleidsvariant 2 – Verbreden ('naar een regeling op hoofdlijnen met keuzevrijheid') 46
- 5.4 Beleidsvariant 3 – Verbijzonderen ('naar verschillende beheersregimes') 51
- 5.5 Beleidsvariant 4 – Versmallen ('terug naar de oorsprong') 53
- 5.6 Beleidsvariant 5 – Vervloeien ('naar één organisatievorm') 56
- 5.7 Toezicht-gestuurde organisaties 59
- 5.8 Houding en gedrag 60
- 5.9 Conclusie 61

### **Bijlage A: Knelpunten uit de praktijk 64**

### **Bijlage B: Raakvlakken andere organisatievormen: de migratieketen 65**

### **Bijlage C: Verdieping wat heeft het agentschapsmodel opgeleverd? 70**

### **Bijlage D: Relatie bekostiging en verantwoording 79**

**Bijlage E: Logica van het agentschapsmodel 96**

**Bijlage F: Literatuurlijst 102**

**Bijlage G: Overzicht deelnemers practitionersessies 105**

**Bijlage H: Overzicht van huidige agentschappen 106**

**Bijlage I: Taakopdracht 107**

**Bijlage J: Samenstelling werkgroep 109**

## Samenvatting

Dit IBO concludeert dat de huidige agentschapsregeling onvoldoende ruimte biedt voor publieke waarde creatie (in brede zin). Dit terwijl er steeds meer behoefte is om governance aspecten zoals besturing, bekostiging en verslaggeving gedifferentieerd in te vullen. Dit IBO spreekt dan ook de voorkeur uit voor een beleidsvariant waarbij de huidige agentschapsregeling wordt omgevormd en verbreed tot een regeling die ruimte biedt om de governance aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie. Hierbij ontstaat meer ruimte om beter te kunnen sturen op publieke waarde en ligt de focus niet langer alleen op doelmatigheid (uitgangspunt van de huidige regeling). Dit IBO adviseert ongeacht welke beleidsvariant gekozen wordt om de kennis en expertise omtrent governance te vergroten en meer aandacht te geven aan het belang van houding en gedrag bij een goed functionerende governance.

De politieke aandacht voor uitvoeringsorganisaties is groot. Zowel het kabinet als de Tweede Kamer bogen zich recent in verschillende trajecten en rapporten over de vraag hoe de uitvoering van het beleid kan worden verbeterd. Een eerste voorbeeld is het programma Werk aan Uitvoering (WaU) waarin wordt gekeken naar het verbeteren van uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering onderwijs (DUO) en uitkeringsinstantie UWV. Ook is recent het rapport gepubliceerd van de Tijdelijke Commissie Uitvoering dat kijkt naar onder meer het samenspel tussen Kabinet, Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast loopt momenteel de brede evaluatie naar de kaders voor organisaties op afstand (o.a. zbo's, planbureaus, rijksinspecties, stichtingen, agentschappen en adviescolleges). Deze (niet limitatieve) lijst van onderzoeken kijkt breed naar de uitvoering. Eén van de specifieke organisatievormen voor de uitvoering van publieke taken, en de vorm waar dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) zich op richt, zijn agentschappen.

### *Centrale vraag*

Agentschappen zijn in de jaren '90 ontstaan om invulling te geven aan bedrijfsmatig werken door de overheid, dit ging gepaard met een focus op doelmatigheid. Ze vallen onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister, maar zijn wel een apart organisatieonderdeel dat een eigen administratie hanteert veelal volgens een boekhoudkundige baten-lastensystematiek. Het zijn zogenaamde interne verzelfstandigde organisaties. Voor agentschappen geldt de Regeling agentschappen. De regeling bevat de kaders omtrent agentschappen met belangrijke bepalingen over onder andere: de instellingsvoorwaarden, de governance met het bijbehorende sturingsmodel, de wijze van bekostiging, het financieel beheer en de verslaggeving.

Al enige tijd is de overheid bezig met een nieuwe oriëntatie: niet doelmatigheid op zichzelf is het centrale oogmerk, maar het creëren van publieke waarde. De vraag die daarbij opkomt is of het agentschapsmodel kan aansluiten bij deze ontwikkelingen. Om bij het beantwoorden van deze vraag voldoende ruimte te hebben voor het zoeken naar alternatieve beleidsopties is gekozen voor de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).

Dit IBO heeft zich dan ook gericht op de vraag onder welke omstandigheden de logica van het bedrijfsmatig werken zoals vervat in het agentschapsmodel kan leiden tot het creëren van publieke waarde. Het heeft bovendien onderzocht hoe het agentschapsmodel en de onderliggende Regeling agentschappen aangepast moet worden opdat het optimaal kan bijdragen aan het creëren van publieke waarde.

Dit IBO heeft hierbij gekeken naar de praktijk. Zo zijn nagenoeg alle agentschappen via een enquête gevraagd naar best practices en knelpunten bij het creëren van publieke waarde. Met verschillende type agentschappen zijn verdiepende gesprekken met partijen uit de driehoek georganiseerd om vanuit de praktijk dieper op de in dit IBO gestelde vragen in te gaan. Ook is er een casestudy gedaan naar de migratieketen. Tenslotte is gekeken naar de relevante onderzoeken en rapporten en zijn er interviews gehouden met wetenschappers. Daarbij is ook teruggekeken naar het ontstaan, de ontwikkeling en de eigenschappen van het agentschapsmodel en is onderzocht welke resultaten het agentschapsmodel heeft gerealiseerd – gezien vanuit de oorspronkelijke ambitie.

#### *Wat is met het agentschapsmodel bereikt?*

Het agentschapsmodel laat zich beschrijven op basis van de intentie, de modelkenmerken en de instrumenten zoals die in de Regeling agentschappen zijn opgenomen. Vanuit de intentie om doelmatigheid te bevorderen is het agentschapsmodel gebaseerd op de logica van de principaal-agent-theorie, integraal management, autonomie en een bijpassend financieel beheerregime gebaseerd op het baten-lastenstelsel. De instrumenten die daarbij ontwikkeld zijn omvatten het resultaatgerichte sturingsmodel, het financieren op basis van een integrale kostprijs en plannen en verantwoorden passend bij het baten-lastenstelsel. Agentschappen hebben hiermee toegang tot een leenfaciliteit, kunnen eigen vermogen opbouwen en over jaargrenzen heen budgetteren.

Terugkijkend vanuit de oorspronkelijke intentie kan de conclusie getrokken worden dat agentschappen hun waarde hebben gehad. Ze boden een goed alternatief voor externe verzelfstandiging (privatisering en zbo's) en hebben bijgedragen aan het realiseren van bezuinigingen. Het agentschapsmodel heeft ook enkele nadelige gevolgen van het kasverplichtingenstelsel opgevangen. De vraag of agentschappen een doelmatige bedrijfsvoering hebben bevorderd is lastiger te beantwoorden. Hoewel er geen hard bewijs te leveren is om aan te tonen dat het model de beoogde intentie waar maakt, is nadrukkelijk ook niet gezegd dat de gewenste effecten zich niet voordoen.

#### *Is het agentschapsmodel bij de tijd?*

Vanuit de praktijk komt met name bij een deel van de agentschappen naar voren dat het agentschapsmodel een doelmatige uitvoering van de publieke taak bevordert. Het gaat dan met name om output-gestuurde organisaties. Dit zijn de agentschappen waar de producten en diensten concreet en goed bepaald zijn en waarbij ook de politieke dynamiek omtrent deze producten of diensten in mindere mate aanwezig is. De conclusie vanuit de praktijk is dan ook dat het huidige agentschapsmodel goed toepasbaar is voor deze organisaties, zij het dat verbeteringen gewenst zijn.

Voor de overige agentschappen laat de praktijk zien dat de nadruk op doelmatigheid niet altijd goed past of zelfs afbreuk kan doen aan het creëren van publieke waarde. Het betreft hier agentschappen die op grond van specialistische kennis wettelijke ta-

ken uitvoeren die niet altijd makkelijk in concrete producten of diensten vast te leggen zijn. Het gaat ook om agentschappen waarbij de producten of diensten weliswaar enigszins concreet te beschrijven zijn, maar waarbij mede ook over die producten of diensten een sterke mate van politieke en maatschappelijke discussie woedt. De conclusie voor deze agentschappen is dan ook om de intentie van het agentschapsmodel te verbreden naar het creëren van publieke waarde. Doelmatigheid speelt hierbij nog steeds een rol maar de focus komt meer te liggen op aspecten als te behalen maatschappelijk resultaten, vertrouwen en kwaliteit. Dit betekent dat de modelkenmerken en instrumenten daarop aangepast zullen moeten worden.

Voor een beperkt aantal toezicht-gestuurde agentschappen is de principiële vraag opgekomen of onder meer de logica van opdrachtgever-opdrachtnemer principieel wel past bij de onafhankelijke positionering van een inspectie, zoals beoogd door de Aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties.

De ervaringen uit de praktijk laten overigens ook zien, zoals goed naar voren kwam in de casestudy van de migratieketen, dat de organisatievorm en governance-afspraken niet alles bepalend zijn voor het creëren van publieke waarde. De goede wil van partijen, het onderlinge vertrouwen en de daaruit volgende houding en gedragingen zijn minstens van even groot belang.

Op basis van de ervaringen uit de praktijk, aangevuld met observaties uit de wetenschap, concludeert dit IBO dat om een grotere gerichtheid op het creëren van publieke waarde met het agentschapsmodel mogelijk te maken, de intentie van het model verbreed moet worden. Dit betekent dat de modelkenmerken ook aangepast moeten worden. Met name de principaal-agenttheorie die de basis vormt voor de modelkenmerken moet niet langer de enige basis zijn voor het agentschapsmodel. Door het toevoegen van (aspecten van) het stewardshipmodel kan ruimte worden geboden tot het creëren van publieke waarde. Ook de modelinstrumenten vereisen verruiming en aanpassingen. Zo moet eveneens outputbekostiging niet het standaard instrument zijn voor bekostiging en verslaggeving. Op zich al bestaande alternatieven zoals lumpsum bekostiging of lumpsum bekostiging per activiteitengebied en hierbij passende varianten van verslaggeving komen daarmee nadrukkelijker in beeld.

Op basis van al het onderzoek in dit IBO wordt de centrale vraag als volgt kernachtig beantwoord: de huidige regeling biedt onvoldoende ruimte om publieke waarde creatie (in brede zin) mogelijk te maken. Dit, terwijl er steeds meer behoefte is om governance aspecten zoals besturing, bekostiging en verslaggeving gedifferentieerd in te vullen. Deze bevindingen en conclusies leiden tot vijf verschillende beleidsvarianten.

#### *Weg voorwaarts: vijf mogelijke beleidsvarianten*

##### *1. Verbeteren – incrementele stappen*

Dit is de minimale variant die alleen de meest urgente knelpunten wegneemt. De instrumenten van het huidige model worden verbeterd en de intentie en modelkenmerken blijven ongewijzigd. Deze variant biedt echter weinig extra ruimte voor het creëren van publieke waarde. Met name de knelpunten die ontstaan door grote verschillen tussen agentschappen worden met deze variant onvoldoende opgelost. Om voor alle agentschappen

- het creëren van publieke waarde te bevorderen is er behoefte aan meer ruimte. Deze behoefte aan ruimte wordt ook onderkend in andere trajecten<sup>1</sup>;
2. *Verbreden – naar een regeling op hoofdlijnen met ruimte*  
 Deze variant biedt ruimte om de governance aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie. Hierdoor ontstaat ook meer ruimte om meer te kunnen sturen op publieke waarde. Door een regeling 'op hoofdlijnen' te maken waarbinnen keuzevrijheden zijn om de invulling zelf in te vullen. Dit betekent dat de regeling met name de belangrijkste principes voorschrijft die minimaal van belang zijn om uit te werken (bijvoorbeeld de governance-relatie, bekostiging, evaluatie, verantwoording) maar de wijze waarop deze principes ingevuld worden (en de instrumenten die hiervoor benodigd zijn) kunnen worden gekozen al naar gelang het soort organisatie. Met dit maatwerk ligt het voor de hand om ook een neutralere benaming te gebruiken voor de agentschappen, bijvoorbeeld Interne Verzelfstandigde Overheidsorganisatie. Deze variant heeft nog een groeivariant die uitgaat van één wet op de overheidsorganisaties en één governance code;
  3. *Verbijzonderen – naar verschillende beheersregimes*  
 Deze variant gaat uit van dezelfde principes als de variant 'verbreden'. Binnen deze beleidsvariant worden verschillende beheersregimes op basis van verschillende criteria (onderscheidende factoren) uitgewerkt. Deze variant biedt ruimte om verschillende soorten organisaties te bedienen met een specifiek regime, waarbij ook meer ruimte is voor publieke waarde. Hierbij kan worden gedacht aan de beheersregimes voor de verschillende categorie organisaties (zie bijvoorbeeld de clusters uit dit IBO). Op basis van onderscheidende factoren kan worden bepaald binnen welk beheersregime een bepaalde organisatie valt. Elk beheersregime kan bestaan uit verschillende modelkenmerken (bijvoorbeeld aspecten van het principaal-agent- dan wel stewardshipmodel) of verschillende beheersinstrumenten (bijvoorbeeld batenlasten- dan wel kasverplichtingenstelsel). Bij de 'Verbijzonderen' variant worden er wel kanttekeningen geplaatst bij de uitvoerbaarheid. Dit zit met name in het toedelen aan beheersregimes, vooral bij multi-taak organisaties;
  4. *Versmallen – terug naar de oorsprong*  
 Deze variant gaat ervan uit dat de regeling alleen toegankelijk is voor die organisaties die baat hebben bij de uitgangspunten van het huidige model (gebaseerd op sturen op doelmatigheid). Organisaties die behoefte hebben aan maatwerk om publieke waarde te creëren kunnen in deze variant geen agentschap zijn en worden tot regulier dienstonderdeel omgevormd. Hiermee ontstaat een betere aansluiting tussen de (oorspronkelijke én toekomstige) doelstelling van de organisatievorm en de organisaties die deze vorm hebben. Deze variant biedt een adequate oplossing voor een kleiner deel van de huidige agentschappen die passen bij deze versmalling, maar niet voor alle overige agentschappen. Ook krijgt de creatie van publieke waarde in deze variant onvoldoende aandacht.
  5. *Vervloeien – naar één organisatievorm*  
 In deze variant wordt het agentschapsmodel zo ver opgerekend dat de agentschapsvorm *vervloeit* met andere organisatievormen (bv. het reguliere dienstonderdeel) en houdt de agentschapsvorm op te bestaan. De organisatievorm is niet zaligmakend voor het behalen van publieke waarde en een fundamentele herziening is belangrijk om tot een juist kader te komen inclusief een instrumentenkoffer die goed gevuld is. Het is een verder doorge-

1 Bijvoorbeeld Werk aan Uitvoering (WaU) en de Tijdelijk Commissie Uitvoering (TCU)



voerde versie van de variant 'verbreden' waarbij het onderscheidend vermogen dusdanig diffuus is dat er niet meer gesproken kan worden over een 'agentschap' waar specifieke instellingsvoorwaarden aan hangen. De variant vereist een aanpak die rijksbreed is voor alle typen uitvoeringsorganisaties en niet alleen voor agentschappen.

Op basis van de bevindingen en conclusies en een beoordeling van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsvarianten spreekt dit IBO een voorkeur uit voor één van de beleidsvarianten: 'Verbreden'. Deze beleidsvariant komt het meest tegemoet aan de in het IBO geconstateerde knelpunten en biedt de ruimte om binnen de (nieuwe) regeling op basis van het type organisatie invulling te geven aan de meest effectieve governance, waaronder de besturing, bekostiging en verslaggeving.

Dit IBO heeft met bovenstaande beleidsvarianten en voorkeursvariant geen keuze gemaakt voor de toezicht-gestuurde agentschappen. Bij deze agentschappen is de principiële vraag opgekomen met betrekking tot de onafhankelijke positionering in relatie tot de essentiële kenmerken van het agentschapsmodel. Dergelijke vragen spelen overigens ook bij de inspecties die geen agentschap zijn. Bovendien is momenteel een evaluatie gaande met betrekking tot de positionering van de inspecties. Om deze redenen heeft dit IBO gekozen om geen conclusies te trekken en aanbevelingen te doen met betrekking tot de toezicht-gestuurde agentschappen.

In het verlengde van de eerder genoemde vijf beleidsvarianten, wil dit IBO één onderwerp naar voren halen en benadrukken: het belang van houding en gedrag en kennis en expertise over verschillende governance-vormen. Dit IBO constateert dat de praktijk duidelijk laat zien dat passende governance-afspraken voor bepaalde uitvoeringsactiviteiten niet voldoende zijn voor succes. Minstens even belangrijk is, gedragen vanuit de top, de wil, het onderlinge vertrouwen en de bij de governance-afspraken passende houding en gedrag. De praktijk laat zien dat deze niet vanzelf komen. Om die reden doet dit IBO, ongeacht de beleidsvariant waar voor gekozen wordt, de aanbeveling om de kennis en expertise omtrent governance te vergroten en meer aandacht te geven aan het belang van houding en gedrag bij een goed functionerende governance.

# 1 Inleiding, aanleiding, belang en centrale vraag

## 1.1 Inleiding

De politieke aandacht voor uitvoeringsorganisaties is groot. Zowel het kabinet als de Tweede Kamer bogen zich recent in verschillende trajecten en rapporten over de vraag hoe de uitvoering van het beleid kan worden verbeterd. Een eerste voorbeeld is het programma Werk aan Uitvoering (WaU) waarin wordt gekeken naar het verbeteren van uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering onderwijs (DUO) en uitkeringsinstantie UWV. Ook is recent het rapport gepubliceerd van de Tijdelijke Commissie Uitvoering dat kijkt naar onder meer het samenspel tussen Kabinet, Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast loopt momenteel de brede evaluatie naar de kaders voor organisaties op afstand (o.a. zbo's, planbureaus, rijksinspecties, stichtingen, agentschappen en adviescolleges). Deze (niet limitatieve) lijst van onderzoeken kijkt breed naar de uitvoering, een van de specifieke organisatievormen voor de uitvoering van publieke taken, en de vorm waar dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) zich op richt, zijn agentschappen.

Hiermee is afbakening van het onderwerp van dit IBO wel enigszins gecompliceerd. Het agentschapsmodel is immers één van de beschikbare organisatiemodellen binnen de overheid. Het heeft als model verschillen, maar ook overeenkomsten met andere organisatiemodellen.

Met het onderzoeken van de werking van het model in de praktijk stuit je onvermijdelijk op organisaties die het model hanteren, maar mogelijk ook voor een ander model hadden kunnen kiezen. En omgekeerd kun je ook organisaties aantreffen die weliswaar het agentschapsmodel niet hanteren, maar daar volgens de karakteristieken juist wel voor in aanmerking zouden komen. Daarnaast kunnen aanbevelingen over aanpassingen in de opzet van de regeling implicaties hebben voor de reikwijdte van het toepassingsgebied waarin organisaties zouden kunnen kiezen voor deze organisatievorm.

In dit IBO zijn primair de huidige agentschappen in ogenschouw genomen. Daarbij is wel de ruimte genomen om ook iets breder te kijken naar het mogelijke toepassingsgebied van de Regeling agentschappen. Daarbij is met name gedacht aan organisaties, die binnen de ministeriële verantwoordelijkheid zich via een vorm van sturingsrelatie richten op uitvoering.

Het risico bestaat dat dit IBO zich hiermee deels begeeft op terreinen van andere, hiervoor al genoemde onderzoeken. Waar dat het geval is, is het wijs om de beschouwingen van dit IBO vooral niet los te zien van de inzichten uit de andere onderzoeken.

Agentschappen zijn in de jaren '90 ontstaan om invulling te geven aan bedrijfsmatig werken door de overheid, dit ging gepaard met een focus op doelmatigheid. Ze vallen onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister, maar zijn wel een apart organisatieonderdeel dat een eigen administratie hanteert veelal volgens een boekhoudkundige baten-lastensystematiek. Het zijn zogenaamde interne verzelfstandigde organisaties. Voor agentschappen geldt de Regeling agentschappen (RA). De regeling bevat de kaders omtrent agentschappen met belangrijke bepalingen over

onder andere: de instellingsvoorwaarden, de governance met het bijbehorende sturingsmodel, de wijze van bekostiging en het financieel beheer.

In dit IBO onderzoekt een interdepartementale werkgroep de werking van het agentschapsmodel in de praktijk en de vertaling van dit model in de Regeling agentschappen.

## **1.2 Aanleiding**

Directe aanleiding voor het uitvoeren van dit IBO naar agentschappen was dat de Regeling agentschappen<sup>2</sup> geëvalueerd diende te worden. De laatste grote evaluatie van de Regeling agentschappen is uitgevoerd in 2011<sup>3</sup>. Om niet alleen terug te kijken, maar ook voldoende ruimte te hebben voor het zoeken naar alternatieve beleidsopties is gekozen voor de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. De behoefte aan deze ruimte werd mede ingegeven door de eerder geschetste ontwikkelingen en onderzoeksrapporten die onlangs zijn verschenen over het functioneren en de aansturing van uitvoeringsorganisaties binnen de overheid. Hierbij is de vraag hoe het agentschapsmodel – dat zijn oorsprong vindt in de stroming van het New Public Management – zich verhoudt tot de beweging waarbij juist meer verbinding gezocht wordt tussen beleid en uitvoering. Dit om in gezamenlijkheid te werken aan de maatschappelijke opgave en het creëren van publieke waarde. Deze principes komen onder andere samen in het Public Value Management<sup>4</sup>. Het is de vraag hoe het agentschapsmodel aansluit op deze ontwikkeling. Gezien de brede aandacht voor de uitvoering vanuit de politiek en de maatschappij is deze vraag extra urgent.

Daarnaast zijn door de jaren heen en sinds de laatste evaluatie van de Regeling agentschappen de typen agentschappen veranderd. Een voorbeeld is het samenvoegen van departementale dienstverleners tot Shared Serviceorganisaties (SSO). Het landschap van agentschappen is dan ook heen zeer divers geworden (zie ook bijlage H: Overzicht van huidige agentschappen). Dit roept ook de vraag op of de doelstellingen van het oorspronkelijke gedachtegoed en het daaruit volgende beleid nog goed passen bij de huidige groep agentschappen.

## **1.3 Centrale vraag**

Door al deze geschetste ontwikkelingen en vooral de in de huidige tijd gewenste oriëntatie op het realiseren van publieke waarde is het de vraag of het agentschapsmodel nog wel 'bij de tijd' is. Het agentschapsmodel is gebaseerd op een meer bedrijfsmatige wijze van aansturing en uitvoering van overheidstaken. De vervolgvragen die daarmee samenhangen onderzoeken of deze essentie nog wel past en waar aanpassingen gewenst of nodig zijn. Deze vragen zijn voor het doel van dit IBO als volgt geformuleerd:

### Fundamentele vraag

Onder welke omstandigheden kan de logica van het bedrijfsmatig werken zoals vervat in het agentschapsmodel leiden tot het creëren van publieke waarde?

<sup>2</sup> [wetten.nl - Regeling - Regeling agentschappen - BWBR0040286 \(overheid.nl\)](#)

<sup>3</sup> [De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel - Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007 - 2011](#)

<sup>4</sup> Zie o.m.: Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. en Moore; Talbot, C. (2006). *Paradoxes and prospects of 'public value'*. Public Money & Management

Deze vraagstelling betekent dat gekeken wordt naar de omstandigheden die van invloed zijn en in welke mate de logica van bedrijfsmatig werken bijdraagt aan publieke waarde. De implicatie van deze vraagstelling is dan ook dat gekeken moet worden naar mogelijke aanpassingen in het agentschapsmodel (die invulling geeft aan de logica van bedrijfsmatig werken) die de effectiviteit kunnen vergroten. De effectiviteit wordt hierbij gezien als de mate waarin bijgedragen wordt aan het creëren van publieke waarde. Uit bovenstaande volgt dan ook de vervolgvraag:

#### Vervolgvraag

Op welke punten moet het huidige agentschapsmodel en de daaronder hangende Regeling agentschappen aangepast worden opdat het in de omstandigheden zoals bij de eerste vraag geïdentificeerd optimaal publieke waarde kan creëren?

Juist omdat het landschap van agentschappen zeer divers is en bijvoorbeeld ook de aard van de activiteiten zoals uitgevoerd door agentschappen, ligt het voor de hand om te onderzoeken in hoeverre de mogelijke verbeteringen verschillen naar gelang de aard van de agentschappen en de context waarin zij functioneren. Om die reden is de volgende hypothese geformuleerd:

#### Werkhypothese

De toepassing en werking van het agentschapsmodel geeft een gedifferentieerd beeld en is situatie-afhankelijk. Dit zal leiden tot differentiatie in de adviezen met waar het kan ook generieke adviezen.

### **1.4 Doelmatigheid en/of Publieke waarde**

In de huidige Regeling agentschappen staat het begrip doelmatigheid centraal. Dit begrip kent een dubbele betekenis zoals toegelicht in de Comptabiliteitswet 2016. Deze wet schrijft onder andere de eisen aan het financieel beheer en het periodieke onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid voor. In de memorie van toelichting staat wordt doelmatigheid uitgesplitst in:

- Efficiency: het hebben van het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten (de doelmatigheid van de programmamiddelen).
- Zuinigheid: doelmatigheid van de verwerving en het gebruik van de apparaatsmiddelen.<sup>5</sup>

In de inleiding werd geschetst dat deze bedrijfsmatige wijze van aansturing onderhevig is aan de nodige kritiek en waarbij wordt gesteld of de aansturing niet (meer) gestoeld dient te worden op basis van het creëren van maatschappelijke of publieke waarde. Dit roept de vraag op wat publieke waarde is en hoe zich dit verhoudt tot het begrip doelmatigheid.

Mark H. Moore<sup>6</sup> stelt publieke waarde (als contrast met het in het private sector gehanteerde economic value) als hoofddoelstelling van handelen van de overheid. Om publieke waarde te kunnen genereren is het volgens Moore nodig dat de publieke waarde in samenhang gebracht wordt met de legitimerende omgeving en het operationeel vermogen.

Deze benadering laat nog steeds de vraag open hoe publieke waarde dan gedefinieerd kan worden. In het rapport van de WRR 'Borgen van publiek belang'<sup>7</sup> wordt publieke waarde, net als Moore impliciet doet, in formele zin gedefinieerd, namelijk: publieke waarde is dat 'wat de overheid nastreeft'.

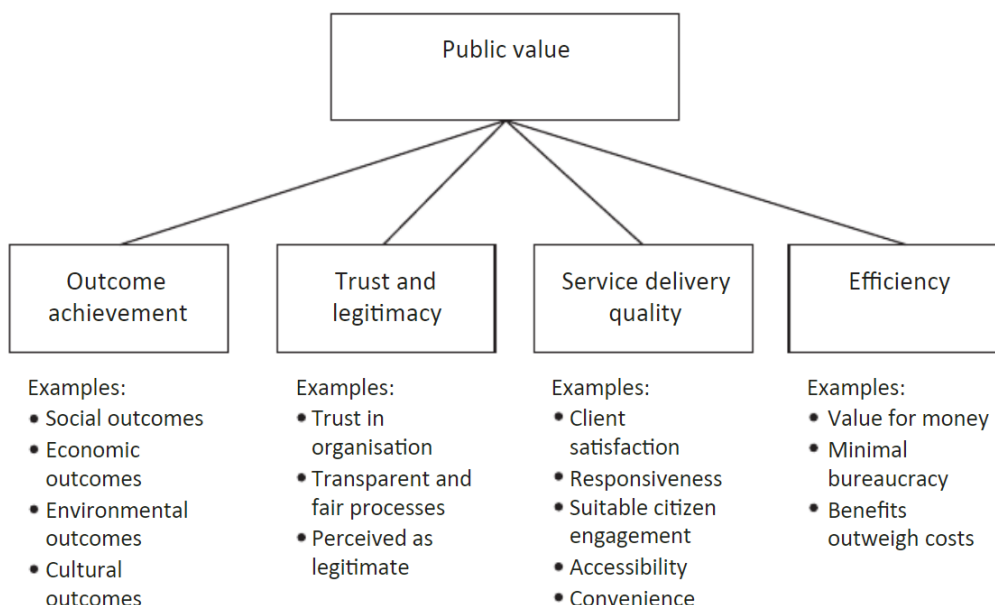
<sup>5</sup> Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 2016, Artikel 3.3 Financieel beheer

<sup>6</sup> Moore, M. Recognizing public value. Harvard: Harvard University Press

<sup>7</sup> WRR rapport Het borgen van publiek belang (rapport nr. 56, 2000)

In de wetenschappelijke literatuur (zie voor een overzicht 'Public values and public interest', Bozeman, 2007<sup>8</sup>) worden naast deze formele definities ook meer inhoudelijke definities onderscheiden. Zo zijn er normatieve definities van publieke waarde, zoals 'dat waar iedereen profijt van heeft' of 'dat waar de meerderheid profijt van heeft' of 'dat wat het huidige en lange termijn welzijn van het collectief dient'. Er zijn ook meer procedurele definities, zoals 'publieke waarde is de aggregatie van de vele individuele opvattingen hierover' of 'publieke waarde is de uitkomst van een discussie en besluitvormingsprocedure waarbij respectvol en met een open houding argumenten gewisseld worden'. Kortom, net als in de politiek, is er ook in de wetenschap geen breed geaccepteerde, gemeenschappelijke definitie van publieke waarde. Om die reden is de meer formele definitie, zoals ook door de WRR gehanteerd, gebruikt bij deze IBO. Gebleken is dat tijdens de gesprekken en onderzoeken dat deze definitie voor het doel van dit IBO ook hanteerbaar is.

De rol van het begrip doelmatigheid (of efficiency) bij het bijdragen aan publieke waarde blijft daarmee impliciet. Doelmatigheid zal vaak een onderdeel zijn van de na te streven publieke waarde. Dat doelmatigheid onderdeel is van publieke waarde blijkt bijvoorbeeld uit het werk van Faulkner en Kaufman (2017)<sup>9</sup>. Met het oog op het meten van publieke waarde, verdelen zij publieke waarde in vier onderliggende categorieën, te weten 1) outcome, 2) vertrouwen en legitimiteit, 3) kwaliteit van dienstverlening en 4) efficiency.



*Figuur 1: Dimensies voor het meten van publieke waarde (Faulkner & Kaufman (2017))*

Waar in sommige discussies doelmatigheid tegenover doeltreffendheid wordt gezet, laat deze aanpak zien dat doelmatigheid (efficiency) een integraal onderdeel vormt in het meten van publieke waarde. In de huidige wijze van aansturing ligt de focus met name op het creëren van efficiency, terwijl de beweging naar publieke waarde

<sup>8</sup> Public values and public interest, counterbalancing economic individualism, Barry Bozeman, Georgetown university press, 2007

<sup>9</sup> Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value, 2017, Nicholas Faulkner and Stefan Kaufman

een andere balans vraagt tussen de hierboven genoemde vier categorieën. Dit komt ook terug in het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties<sup>10</sup>:

*"Daar waar veel uitvoeringsorganisaties de afgelopen decennia zijn aangestuurd volgens de principes van NPM, realiseren diezelfde organisaties zich nu dat de eenzijdige nadruk op kwantiteit nadelige gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Er is een toenemend besef dat sturen op publieke toegevoegde waarde belangrijk is. [...] De uitdaging waar uitvoeringsorganisaties nu voor staan, is hoe zij kunnen helpen maatschappelijke doelen te realiseren en tegelijkertijd de positieve kanten van NPM kunnen behouden. Het blijft immers van belang verstandig om te gaan met publieke middelen."*

Dit onderstreept dat in de beweging naar publieke waarde het streven naar en het sturen op efficiency van belang blijft, maar dat dit niet langer het enige en/of het belangrijkste is waarop gestuurd dient te worden.

## **1.5 Aanpak onderzoek en methode**

In het verlengde van de centrale vraag en vervolgvraag is bij nagenoeg alle agentschappen een enquête uitgezet. Gevraagd is naar waar het model bijdraagt (best practices) en waar knelpunten zitten. De uitkomsten van deze enquête toonden een gedifferentieerd beeld en bevestigden de werkhypothese: voor verschillende agentschappen kwamen andere best practices en andere knelpunten naar voren.

Aan de hand van de resultaten van de enquête zijn vervolgens drie onderzoekslijnen opgezet:

- a. Een verdieping op de inzichten uit de enquête door middel van practitionersessies: per groep van gelijksoortige agentschappen zijn practitionersessies gehouden om de best practices en knelpunten beter te begrijpen. In de groep zaten vertegenwoordigers uit de hele driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer).
- b. Een casusonderzoek naar de migratieketen waar zowel een zbo, dienstonderdeel als agentschap in opereren om te zien hoe deze keten met de drie verschillende organisatievormen aangestuurd wordt en hoe deze presteert.
- c. Interviews met experts uit de wetenschap waarin aan de hand van vier vragen onderwerpen zijn besproken: 1) Historisch perspectief: ontstaan en ontwikkelingen agentschapsmodel; 2) Heeft de agentschapsmodel opgeleverd wat was beoogd?; 3) Onderscheidende factoren, en 4) Publieke waarde en het agentschapsmodel.

De eerste twee onderzoekslijnen hebben geleid tot antwoorden op de hoofdvraag en de vervolgvraag, waarbij zowel gedifferentieerde inzichten naar voren zijn gekomen als generieke inzichten. Binnen de derde onderzoekslijn is onderzocht of het agentschapsmodel de oorspronkelijke ambitie, namelijk het bevorderen van doelmatigheid, heeft weten te realiseren. Hiermee is in feite de effectiviteit van het huidige model vanuit de oorspronkelijke gedachte geëvalueerd. Deze evaluatie biedt relevante achtergrondinformatie bij de eerste twee onderzoekslijnen en het formuleren van de beleidsopties in het verlengde daarvan.

Een lijst van deelnemers aan de practitionersessies is opgenomen in bijlage G. Een lijst van de geïnterviewde (wetenschappelijke) experts is opgenomen in bijlage C. In bijlage F staat het overzicht van de relevante en geraadpleegde literatuur.

## **1.6           Structuur rapport**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Als eerste wordt de derde onderzoekslijn besproken in hoofdstuk 2 'Agentschapsmodel: ontstaan, eigenschappen en resultaten'. Onderdeel van dit hoofdstuk is een meer gedetailleerde beschrijving van het agentschapsmodel. Deze beschrijving wordt in de volgende hoofdstukken gebruikt als structuur voor het onderzoeken van mogelijke verbeteringen. Vervolgens presenteert hoofdstuk 3 de gedifferentieerde bevindingen van de mate waarin het agentschapsmodel publieke waarde kan creëren inclusief welke verbeteringen in het agentschapsmodel mogelijk zijn. In hoofdstuk 4 worden de generieke bevindingen hieromtrent gepresenteerd. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 een aantal beleidsvarianten besproken die allemaal tot doel hebben om het agentschapsmodel en de toepassing ervan beter te laten aansluiten op de huidige focus binnen het rijk op het creëren van publieke waarde.

## 2 Agentschapsmodel: ontstaan, eigenschappen en resultaten

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij drie aspecten van het agentschapsmodel:

- De ontstaansgeschiedenis van het agentschapsmodel, ook binnen de context van het bredere verzelfstandigingsbeleid;
- De ontwikkelingen van het agentschapsmodel in de afgelopen jaren;
- De eigenschappen van het model. Vanuit deze analyse wordt bezien wat bij het ontstaan de verwachtingen waren, hoe hier invulling aan is gegeven en of kan worden vastgesteld of de verwachtingen ingelost zijn.

### 2.2 Ontstaansgeschiedenis Agentschappen

In de jaren 80, begin jaren 90 heeft het verzelfstandigingsbeleid binnen de Rijksoverheid een grote vlucht genomen.<sup>11</sup> Hierbij lag de focus op het realiseren van een kleinere overheid (*'Government is not the solution to our problem, government is the problem'*), privatisering en verzelfstandiging. Onder deze beweging lag mede de overtuiging dat door marktwerking en liberalisering de publieke dienstverlening efficiënter en innovatiever zou worden. De bedrijfskundige inzichten van die tijd – bekend onder New Public Management – gericht op een efficiënt opererende overheid kwamen over uit de Angelsaksische wereld en sloegen destijds ook aan in Nederland. Onderdeel van deze beweging was dat er een duidelijke scheiding moest worden aangebracht tussen uitvoeringsorganisaties en (kleine) kerndepartementen. In het rapport 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst' uit 1993<sup>12</sup> werd het idee van de scheiding tussen beleidsvorming en –uitvoering en de vorming van kerndepartementen bepleit. Het ontstaan van de agentschapsvorming begin jaren 90 kan grofweg worden verklaard op basis van drie ontwikkelingen:

1. Bevorderen van doelmatigheid van bedrijfsvoering – na de privatiseringen in de jaren tachtig ontstond in de jaren negentig met het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer*<sup>13</sup> een aanzet voor het denken over resultaat gericht management binnen de Rijksoverheid. Het idee leefde dat met een vorm van interne verzelfstandiging en een afwijkend en afgezonderd beheer het kostenbewustzijn en de resultaatgerichtheid verhoogd kon worden, waarbij wel de ministeriele verantwoordelijkheid behouden bleef. Het creëren van doelmatigheid voor de bedrijfsvoering kwam ook als voornaamste argument terug in het genoemde heroverwegingsrapport.
2. Antwoord op externe verzelfstandiging – in deze bredere verzelfstandigingsbeweging – zoals hierboven geschetst – ontstond redelijk snel het besef dat een vergaande externe verzelfstandiging (privatisering dan wel oprichten van zbo's) grote impact had voor de ministeriele verantwoordelijkheid. Als antwoord op deze beweging is de variant van het agentschap ontworpen: een overheidsorganisatie onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, maar wel onder een zelfstandig beheersregime (interne verzelfstandiging);
3. Realiseren van bezuinigingen – de laatste ontwikkeling die speelde ten tijde van de oprichting van de agentschappen was de noodzaak om te bezuinigen. Veel

11 Zie [kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst](https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst)

12 Zie [1993 Organisatie en werkwijze \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](https://kennisopenbaarbestuur.nl/1993-Organisatie-en-werkwijze)

13 Zie [1991 Verder bouwen aan beheer \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](https://kennisopenbaarbestuur.nl/1991-Verder-bouwen-aan-beheer)



van de verzelfstandigingsbewegingen (zowel externe als interne verzelfstandiging) werden direct gebruikt om een taakstelling mee te geven aan de nieuw op te richten organisatie.

De verwachtingen die gepaard gingen bij het instellen van de agentschapsvorm zijn dan ook in hoge mate terug te leiden tot deze ontwikkelingen. Indien wordt gekeken naar de verschillende voorstellen die aan de Tweede Kamer zijn gestuurd bij de oprichting van de verschillende agentschappen is te zien dat het bevorderen van doelmatigheid het voornaamste argument lijkt te zijn dat wordt genoemd en dat ook het argument 'zbo niet wenselijk' relatief vaak wordt genoemd<sup>14</sup>.

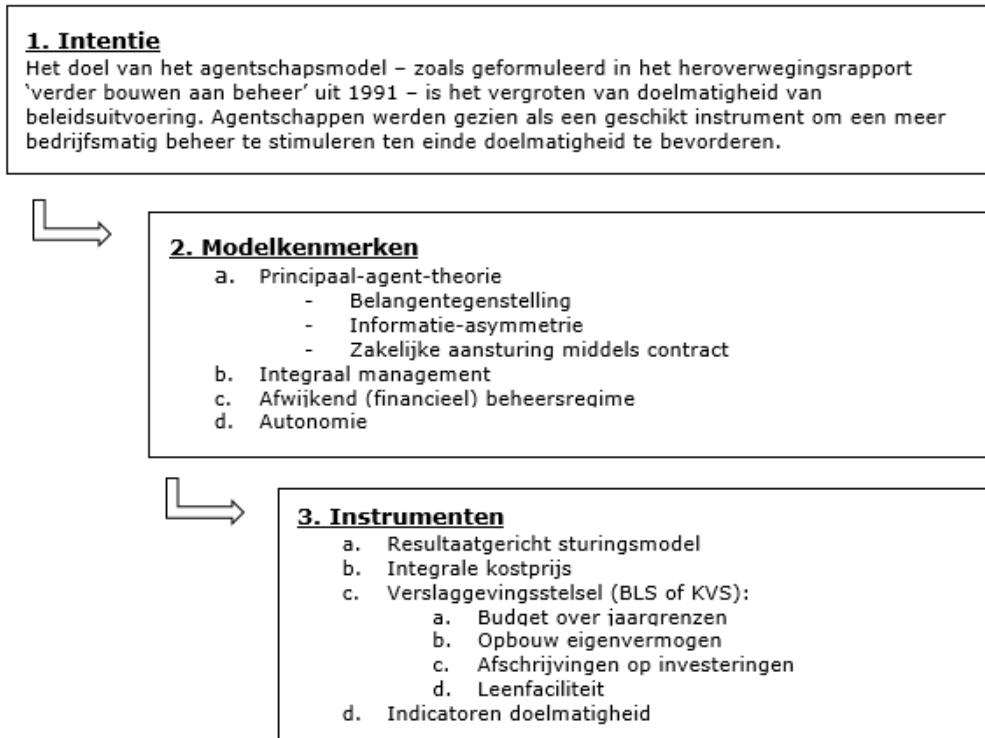
<b>Motief</b>	<b>In % van voorstellen tot oprichting agentschap</b>
Meer doelmatigheid	23.4
Bevorderen inzicht in kosten	17.2
Bevorderen van flexibiliteit	12.5
Zbo niet wenselijk	12.5
Scheiding van beleid en uitvoering	7.8
Meer doeltreffendheid	7.8
Verhogen onafhankelijkheid	1.6
Duidelijkere produktbeschrijving	1.6
Mogelijkheid om te specialiseren	1.6
Werk aan resultaten	1.6
Verbetering van de kwaliteit	3.1
Toestaan werken voor derden	3.1
Mogelijkheid van zbo overwogen	3.1
Kapitaalintensieve taak	3.1

*Figuur 2: Motieven voor het oprichten van Agentschappen in Nederland (Smullen, van Thiel en Pollitt (2001))*

<sup>14</sup> Overzicht ontleend uit 'Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox' (2001), Smullen, Van Thiel, Pollitt

## 2.3 Eigenschappen agentschapsmodel

Het agentschapsmodel bestaat dus sinds begin jaren 90 waarbij het voornaamste doel (intentie) het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering is. Indien wordt gekeken naar het model kan onderscheid worden gemaakt tussen de intentie, de zogenaamde modelkenmerken en de onderliggende instrumenten:



*Figuur 3: de eigenschappen van het agentschapsmodel*

De verschillende model-kenmerken en instrumenten worden hieronder kort toegelicht.

### 2.3.1 Modelkenmerken

Het agentschapsmodel heeft de volgende modelkenmerken:

#### 2a. Principaal-agent

Het agentschapsmodel gaat uit van een opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding. Vanuit de principaal-agent theorie wordt voorondersteld dat de opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent) niet vanzelfsprekend congruente belangen hebben. De theorie stelt dat de opdrachtnemer de neiging kan hebben om niet alleen de belangen van de opdrachtgever te behartigen, maar waar mogelijk ook het eigen belang zal nastreven. De opdrachtnemer heeft die mogelijkheid doordat de opdrachtnemer een informatievoorsprong heeft op de opdrachtgever. Om de opdrachtnemer ondanks deze informatie-asymmetrie tot het gewenste gedrag te bewegen wordt de sturing met contractuele afspraken op een zakelijke wijze vormgegeven.

#### 2b. Integraal management

Met de toepassing van integraal management heeft het agentschap zelf de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om op het opgedragen taakgebied de processen met mensen en middelen vorm te geven.

#### 2c. Apart beheersregime

Om voldoende ruimte te hebben om de 'hoe'-vraag in te vullen biedt het agentschapsmodel een afwijkend en afgezonderd beheersregime. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het hanteren van een baten-lasten administratie. Kosten en opbrengsten kunnen op die manier juist worden toegerekend aan betreffende producten, ook als de uitgaven en ontvangsten die daarop betrekking hebben in een andere verslagperiode vallen.

#### 2d. Autonomie

Het begrip 'autonomie' is zeer breed en komt vaak terug in de discussies omtrent verzelfstandiging. Het is goed om kort nader in te gaan op dit begrip en hoe het zicht verhoudt tot het agentschapsmodel.

Indien wordt gekeken naar autonomie als de mate van beslissingsbevoegdheid van een bepaalde organisatie, kan onderscheid worden gemaakt tussen<sup>15</sup>:

- *Beheersautonomie* is het beschikken over beslissingsbevoegdheid over de keuze en het gebruik van de input. Wanneer een organisatie zelf kan beslissen over personeelszaken, organisatie, financiën, productiemiddelen, huisvesting, beschikt ze over beheersautonomie.
- *Beleidsautonomie* wordt gerelateerd aan het begrip "policy discretion", "pouvoir discrétionnaire" of beleidsvrijheid. Twee niveaus zijn te onderscheiden:
  - Beleidsvoorbereiding: de uitvoeringsorganisaties nemen deel aan het bepalen van de strategische beleidsopties;
  - Beleidsuitvoering: de agentschappen hebben formeel of informeel een zekere interpretatiemarge in het nemen van uitvoerende beslissingen ten aanzien van de burgers.

Binnen het agentschapsmodel heeft het begrip autonomie alleen betrekking op *beheersautonomie*. De organisatie wordt in een apart beheersregime geplaatst (zie 2c) en krijgt de mogelijkheid door het gebruik van verschillende instrumenten (zie 3) om te komen door een doelmatige bedrijfsvoering. Het feit dat de agentschappen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijven vallen onderstreept dat het agentschapsmodel niet de bedoeling heeft om te komen tot enige mate van beleidsautonomie.

Bovenstaande neemt echter niet weg dat er ook agentschappen zijn die wel enige mate van beleidsautonomie bezitten (bijvoorbeeld inspecties of agentschappen die onder een zbo bestuur werken). Deze autonomie is echter geen uitvloeisel van het agentschapsmodel of wordt niet via de Regeling agentschappen geregeld, maar via aanvullende aanwijzingen of afspraken.

<sup>15</sup> "The study of organisational autonomy: a conceptual review", 2004, Verhoest, Peters, Bouckaert, Verschuere

### 2.3.2 Instrumenten

Het agentschapsmodel heeft de volgende instrumenten:

#### 3a. Resultaatgericht sturingsmodel ('Driehoeksmodel')

Het model gaat uit van de principaal-agentverhouding (zie 2a). Opdrachtgever en opdrachtnemer hebben een zakelijke relatie waarin sprake is van een zekere mate van belangentegenstelling. De opdrachtgever streeft naar de realisatie van de gewenste doelen tegen een aantrekkelijk tarief. De opdrachtnemer streeft naar optimalisatie van middelen om met voldoende autonomie en flexibiliteit de producten en diensten te kunnen leveren. De eigenaar heeft de rol om in dit samenspel de continuïteit van het agentschap te bewaken en houdt toezicht op het goed functioneren van het sturingsmodel.

De bekostiging vindt in de basis plaats middels een vergoeding van de prijs per product. De opdrachtgever heeft een beschikbaar budget en kan keuzes maken welke hoeveelheid van gedefinieerde producten wordt afgenomen. De opdrachtgever heeft hiermee een prikkel om economisch om te gaan met beschikbare middelen. De opdrachtgever gaat daarmee over de 'wat'-vraag en kan daarmee mede richting geven aan het agentschap.

De opdrachtnemer gaat primair over de 'hoe'-vraag. Met de vergoeding voor geleverde producten heeft de opdrachtnemer de autonomie om als integraal manager zelf de levering kostendekkend en zo doelmatig mogelijk in te richten. De eigenaar stelt de tarieven vast en zal daarbij de kostendekkendheid bewaken. De eigenaar heeft hier belang bij omdat de eigenaar het eigen vermogen van het agentschap voor zover dat buiten de toegestane marges valt zal moeten verevenen.

De resultaatgerichtheid in het model komt op diverse manieren tot uitdrukking. De ontwikkeling van de kostprijs is een graadmeter voor de doelmatigheid waarmee de producten geleverd worden. Het financieel resultaat en de ontwikkeling van het eigen vermogen is een graadmeter voor de mate waarin de organisatie slaagt om kostendekkend te werken en financiële risico's op te vangen. Het volgen van de afgesproken prestatie indicatoren biedt zicht op de mate waarin het agentschap erin slaagt tegemoet te komen aan de gevraagde prestaties.

#### 3b. Integrale kostprijs

Het hanteren van een integrale kostprijs is erop gericht dat alle daarvoor gemaakte directe en indirecte kosten worden toegerekend aan de producten, die voortgebracht zijn. Door die integrale kosten in rekening te brengen kan een kostendekkende exploitatie gerealiseerd worden.

#### 3c. Verslaggevingsstelsel

In het jaarverslag is de verantwoording van de agentschappen in de agentschapspargraaf opgenomen. Via die lijn moet voldaan worden aan gangbare verslaggevingsstandaarden die horen bij het gevoerde administratieve stelsel en de kaders die volgen uit de regeling agentschappen en de comptabiliteitswet.

#### 3d. Indicatoren doelmatigheid

In de driehoek ligt de nadruk meer op verantwoording over geleverde prestaties. Voor de eigenaar is het financieel resultaat van belang en de continuïteit op de lange termijn. De opdrachtgever zal meer oog hebben voor kostprijsontwikkeling en kwaliteit van geleverde producten. De verantwoording moet de onvermijdelijke informatie-asymmetrie beteugelen.

### **Bevindingen evaluatie Regeling agentschappen 2011**

De Regeling baten-lastendiensten is in 2011 geëvalueerd. De bevindingen uit deze evaluatie waren:

- Het agentschapsmodel heeft het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef bevorderd;
- Bij de focus op doelmatigheid met productsturing en het gebruik van een integrale kostprijs worden in de evaluatie kritische kanttekeningen geplaatst. Het gesprek in de driehoek over prijs, kwaliteit en kwantiteit blijkt in de praktijk niet goed te voeren. De vooronderstelde afbakening van producten met een duidelijke kostprijs blijkt niet altijd haalbaar. Met name voor agentschappen die heterogene en/of maatschappelijk relevante overheidsproducten leveren lijkt traditionele budgetsturing in sommige gevallen gepaster;
- De doelmatigheidswinst die door agentschappen zou moeten worden geboekt is met de beschikbare doelmatigheidsindicatoren niet aantoonbaar gebleken. Een aanbeveling was dan ook om te verkennen welke alternatieve manieren er zijn om op doelmatigheid te sturen;
- Verder zou een minimumomvang aan een agentschap gesteld moeten worden om de doelmatigheidswinst van de verzelfstandiging op te laten wegen tegen de stijging van de beheerskosten. In de Regeling agentschappen van 2012 is dit overgenomen door een jaarbudget van minimaal €50 mln. te eisen als voorwaarde om agentschap te kunnen worden;
- Ten aanzien van het sturingsmodel werd in de evaluatie geconstateerd dat de invulling van de rollen in de praktijk verschillend uitpakt. Professionalisering werd nodig geacht. Taken en verantwoordelijkheden zijn daarop in de nieuwe regeling nader geconcretiseerd;
- De belangentegenstelling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zoals voorondersteld vanuit de principaal-agenttheorie doet onvoldoende recht aan de intrinsieke motivatie van alle actoren. Het sturingsmodel zou daarom ook meer uit moeten gaan van belangencongruentie zoals de stewardshiptheorie hanteert;
- In de evaluatie wordt ook geconstateerd dat de ruimte die voor bedrijfseconomisch handelen geboden is met een afwijkende financieel en beheersmatig regime in de praktijk soms beperkt wordt door politieke keuzes;
- Geconstateerd werd bovendien dat een zeer beperkt aantal agentschappen een investeringsniveau kende van meer dan 10% van de baten. Ook was er een geringe jaarlijkse fluctuatie in de hoogte van investeringen. Dit leidde tot de conclusie dat het voeren van een baten-lastenadministratie op zichzelf geen kritische succesfactor voor doelmatigheid is. Dit heeft in de nieuwe Regeling agentschappen van 2012 geleid tot de variant van Verplichtingen-Kasagentschap.

De evaluatie van 2011 heeft knelpunten aan het licht gebracht die geleid hebben tot een aangepaste Regeling agentschappen. De aanpassingen waren voornamelijk technisch van aard zoals het stellen van voorwaarden voor het kunnen voeren van een baten-lastenstelsel en de introductie van het verplichtingen-kasagentschap. De notie vanuit de evaluatie dat een stewardshipmodel mogelijk passender is dan het principaal-agentmodel heeft in de nieuwe regeling niet tot aanpassing geleid.

De knelpunten uit de vorige evaluatie bleken bij uitvraag tijdens dit IBO echter nog steeds herkenbaar. De rolinvulling en verhoudingen in de driehoek en de beheersmatige autonomie zijn meermaals naar voren gekomen als aandachtspunten. De

aangescherpte voorwaarden voor het voeren van een baten-lastenadministratie worden als knellend ervaren. Uit doorlichtingen komt ook naar voren dat van de huidige agentschappen niet allen aan de gestelde voorwaarden voldoen en dat het moeilijk blijft om doelmatigheidsbevordering aan te tonen.

Of de aanpassing van de regeling na de evaluatie van 2011 de gesignaleerde zorgpunten heeft weggenomen valt daarom te betwijfelen.

Momenteel zijn er 28 organisaties met een agentschapsstatus. Uit doorlichtingen komt dikwijls naar voren dat strikt genomen niet volledig aan alle instellingsvoorwaarden wordt voldaan. De populariteit van het voeren van de baten-lastenadministratie lijkt echter niet minder geworden. Dit mag blijken uit het feit dat een overstap naar een Verplichtingen-Kasagentschap nog niet gemaakt is (ervan uitgaande dat de transitiekosten geen onoverkomelijke drempel zijn). Ook in interviews en sessies die gehouden zijn in het kader van dit IBO komt naar voren dat juist de baten-lastensystematiek een gewaardeerd element is uit de Regeling agentschappen.

#### **2.4 Hebben agentschappen opgeleverd wat was beoogd?**

Om te kijken in hoeverre agentschappen nu hebben opgeleverd wat was beoogd, wordt in eerste instantie gekeken naar de drie oorspronkelijke verwachtingen van het agentschapsmodel:

1. Bevorderen van doelmatige bedrijfsvoering;
2. Alternatief voor externe verzelfstandiging;
3. Realiseren van bezuinigingen.

Kijkend naar de tweede en derde doelstelling kan worden gesteld dat deze destijds zijn gerealiseerd.

Voor wat betreft het zijn van een alternatief voor externe verzelfstandiging is waar te nemen dat direct na het ontstaan begin jaren 90 het aantal agentschappen snel toegenomen is en voor zover het strikt regelgebonden uitvoering betreft, een goed alternatief gebleken is voor een zbo. Dit wordt ook onderstreept door het feit dat in de verdere discussie omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid juist het agentschapsmodel als voorkeursorganisatievorm ten opzichte van de zbo is aangewezen. Of zoals in het Regeerakkoord 2012 is opgenomen: 'Indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken<sup>16</sup>'.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat ondanks deze voorkeursorganisatievorm het omvormen van zbo's tot agentschappen zeer weerbarstig blijkt. In het rapport van de Commissie De Leeuw naar zbo's uit 2015<sup>17</sup> – waarin wordt onderzocht of de zbo-status van de aanwezige zbo's gehandhaafd moet worden – werd onder andere geadviseerd dat 'regelgebonden' uitvoering als regel te worden ondergebracht in agentschappen, ambtelijke diensten of andere organisatievormen onder directere ministeriële verantwoordelijkheid'. Tot op heden is dat niet of slechts in zeer beperkte mate ook daadwerkelijk gebeurd. Oorzaak hiervan ligt onder andere in het praktische bezwaren (bv andere cao's) en hoge transitiekosten.

<sup>16</sup> Zie [Regeerakkoord 'Bruggen slaan' | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>17</sup> Zie [Herpositionering van zbo's \(openarchivaris.nl\)](#)

Voor wat betreft het realiseren van bezuinigingen kan kort worden beredeneerd dat deze destijds zijn geabsorbeerd door de verschillende organisatievormen. Of dit impact heeft gehad op de dienstverlening (kwantiteit of kwaliteit) is niet bekend en niet meer te achterhalen.

De vraag of het agentschapsmodel ook heeft geleid tot het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering is lastiger te beantwoorden:

- Verschillende onderzoeksbureaus hebben gekeken in hoeverre het mogelijk is om de productiviteit van publieke organisaties aan te tonen. Hierbij blijkt het vaak lastig om dit eenduidig aan te tonen. Eén van de oorzaken blijkt het ontbreken van afdoende adequate indicatoren/meetgegevens. Het Centraal Planbureau geeft onder aan dat productiviteitsgroei moeilijk meetbaar is en het adviseert onder andere dat 'overheidsinstellingen een uniforme rapportage aanhouden van de kosten van arbeid en kapitaal, in het bijzonder ICT kosten<sup>18</sup>.
- Uit onderzoek van deze onderzoeksbureaus blijkt ook dat exogene factoren van invloed zijn op de productiviteitsontwikkeling van overheidsorganisaties. Hierbij wordt vaak verwezen naar de zogenaamde wet van Baumol<sup>19</sup> of de wet van Verdoorn<sup>20</sup>. Zie bijvoorbeeld het onderzoek 'Productiviteit van de overheid' van IPSE studies<sup>21</sup>. Deze factoren zullen zich voordoen ongeacht de organisatievorm.
- In de (internationale) wetenschappelijke literatuur is weinig kwantitatief bewijs voorhanden dat aantoont dat verzelfstandiging binnen de overheid heeft geleid tot meer productiviteit. Sommige onderzoeken wijzen juist op met name negatieve gevolgen van verzelfstandiging. Zo stelt Sjors Overman in zijn proefschrift<sup>22</sup>:

*"Despite the great expectations that some had of semi-autonomous agencies, there is not enough evidence to conclude that these agencies have lived up to their expectations. They brought neither a better performing public sector, nor improved citizen and staff satisfaction. On the contrary, semi-autonomous agencies seem to be associated with effects in the opposite direction: less efficiency and performance, less staff satisfaction, political blame avoidance strategies, and a lack of accountability instruments that have been implemented."*

**N.B.** Bij alle bovenstaande punten dient wel een belangrijke kanttekening te worden geplaatst dat al dit onderzoek niet specifiek is gericht op agentschappen maar op verzelfstandigde organisaties in brede(re) zin.

- Agentschappen worden periodiek doorgelicht (elke 5 jaar). Onderdeel van deze doorlichting is de vraag of de organisatie doelmatig en doeltreffend heeft geopeerd. In veel doorlichtingen blijkt het niet mogelijk om de doelmatigheid aan te tonen of slechts in kwalitatieve bewoordingen;
- In de verschillende 'practitioner sessies' die zijn gehouden in het kader van dit IBO met de verschillende actoren binnen het driehoeksmodel (agentschappen, eigenaar en opdrachtgevers) komt echter naar voren dat het agentschap als organisatie-model populair is en op basis van de ervaring uit de praktijk bij kan dragen aan resultaatgericht werken. De mate waarin verschilt wel naar gelang

18 Zie [CPB Notitie Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?](#)

19 Ziekte van Baumol: Baumol betoogt dat het vanwege de hoge arbeidsintensiteit in de dienstensector veel moeilijker is om productiviteitsgroei te realiseren

20 Wet van Verdoorn: Een groeiende vraag naar publieke diensten leidt doorgaans tot een sterkere groei van de productiviteit'

21 Zie [Productiviteit van de overheid \(ipsestudies.nl\)](#)

22 Great expectations of Autonomous Agencies, Sjors Overman, 2016, pagina 172-173

de aard van de activiteiten en omgeving. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in. De ervaringsdeskundigen zijn overwegend positief over het functioneren van het agentschapsmodel en geven aan het niet kwijt te willen. Dit beeld kwam ook uit de evaluatie van 2011.

**N.B.** Het feit dat het lastig is om aan te tonen dat het agentschapsmodel heeft bijgedragen aan het realiseren van een doelmatige bedrijfsvoering betekent NIET dat de huidige agentschappen ondoelmatig werken. Het geeft alleen aan dat het lastig aan te tonen is dat ze doelmatiger werken OMDAT ze agentschap zijn (in vergelijking met bijvoorbeeld een regulier dienstonderdeel).

Bovenstaande analyse richt zich met name op de vraag of het agentschapsmodel heeft bijgedragen aan het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. Eén van de bevindingen van dit IBO is echter ook dat het agentschapsmodel bepaalde (onbedoelde) voordelen heeft. Deze liggen met name in het ondervangen van de nadelen van het kasverplichtingenstelsel. Agentschappen hebben de mogelijkheid om een bepaalde mate van reserves te vormen (maximaal 5% van de omzet), kunnen gebruik maken van de leenfaciliteit en kunnen gebruik maken van het baten-lastenstelsel. Deze instrumenten zijn een reden om agentschap te worden of te blijven. Dit is onder andere naar voren gekomen in de 'practitioner sessies' en in gesprekken met (aspirant) agentschappen.

Laatste constatering is dat wanneer een organisatie eenmaal agentschap is, het geneigd is om agentschap te blijven (ook al draagt het niet (langer) bij aan het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering). De hierboven genoemde (onbedoelde) voordelen dragen hieraan bij, maar ook de transitiekosten die het vraagt om weer een regulier dienstonderdeel te worden.

## 2.5 Sub-conclusies

In dit hoofdstuk is gekeken naar het ontstaan van de agentschappen, de ambities die er waren, de eigenschappen van agentschappen en of de ambities zijn gerealiseerd.

Geconcludeerd kan worden dat agentschappen in het begin zeker hun waarde hebben gehad. Ze boden een goed alternatief voor externe verzelfstandiging (privatisering en zbo's) en hebben bezuinigingen (mede) gerealiseerd. De vraag of agentschappen een doelmatige bedrijfsvoering hebben bevorderd is lastiger te beantwoorden. Hoewel geen hard bewijs te leveren is om aan te tonen dat het model de beoogde intentie waar maakt, is nadrukkelijk ook niet gezegd dat de gewenste effecten zich niet voordoen. Het volgende hoofdstuk laat zien dat de indruk uit de praktijk is dat het agentschapsmodel in een deel van de situaties bijdraagt aan doelmatig werken. Ten slotte heeft het agentschapsmodel de nadelige gevolgen van het kasverplichtingenstelsel opgevangen.



## 3 Differentiatie binnen agentschappen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de hoofdvraag en vervolgvraag centraal. Zo is gekeken of de verschillende omstandigheden waarin agentschappen functioneren inderdaad leiden tot verschillende conclusies omtrent de effectiviteit van het agentschapsmodel (om bij te dragen aan publieke waarde). Daarnaast wordt gezien of in verschillende omstandigheden andere aanpassingen aan het agentschapsmodel raadzaam zouden zijn. Hiertoe is gebruikt gemaakt van de uitgevoerde enquête naar de best practices en knelpunten, en practitionersessies waarbij voor een bepaald type agentschap met stakeholders uit de verschillende punten van de driehoek is gesproken over het functioneren van het agentschapsmodel. Als aanvulling op deze onderzoekswijze gericht op de bestaande agentschappen is ook een casestudy gemaakt van de migratieketen, waarbij een dienstonderdeel, zbo en een agentschap in één keten op een vergelijkbare wijze aangestuurd worden. Als achtergrond is literatuur geraadpleegd en zijn interviews met experts uit de wetenschap gehouden.

### 3.2 Onderscheidende factoren

De hypothese binnen dit hoofdstuk luidt: De toepassing en werking van het agentschapsmodel geeft een gedifferentieerd beeld en is situatie-afhankelijk. Deze hypothese is allereerst getoetst door in beeld te brengen of onderscheidende factoren te onderkennen zijn tussen de agentschappen.

#### 3.2.1 *Onderscheidende factoren tussen agentschappen*

Uit de literatuur en de verschillende gehouden interviews blijkt dat er een behoefte is om het huidige landschap van uitvoeringsorganisaties op te splitsen in verschillende deelcategorieën (los van de juridische organisatievorm). Vele indelingen zijn mogelijk, zoals op basis van omzet, afnemers of soorten diensten. Roel Bekker onderscheidt in zijn *position paper* voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)<sup>23</sup> zes soorten organisaties waarbij het onderscheidend vermogen ligt op het soort dienstverlening: 1) Geldoverdrachten; 2) Registratie, vergunningen, licenties etc.; 3) Controle, toezicht, zorg, handhaving, dwang, geweldtoepassing; 4) Realisatie, beheer, operationele werkzaamheden; 5) Voorlichting, kennisoverdracht, onderzoek, advies, en 6) Kwaliteit van de uitvoering.

In de interviews kwamen ook verschillende typologieën voorbij, bijvoorbeeld drie soorten organisaties: 1) interne dienstverlening, 2) dienstverlening t.b.v. de samenleving en 3) dienstverlening t.b.v. de individuele burger. Hiernaast zijn nog verschillende soorten organisaties te onderkennen die gelet op hun taken binnen één categorie vallen (bv. inspecties).

Voor dit IBO is na bespreking in de werkgroep de keuze gemaakt om een verdiepingsslag uit te voeren op basis van de volgende drie kenmerken van agentschappen: 1) de eenduidigheid van de productdefinitie, 2) de mate van politieke dynamiek en 3) de helderheid van de product – bedoeld effect relatie:

<sup>23</sup> [Position Paper](#) Roel Bekker t.b.v. Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

1. Eenduidigheid van de productdefinitie  
Agentschappen onderscheiden zich in de mate waarin de producten herkenbaar gedefinieerd en afgenomen kunnen worden. Het lijkt aannemelijk dat naar mate dit beter lukt, de toepassing van het agentschapsmodel beter zal werken.
2. Mate van politieke dynamiek  
Agentschappen kunnen in meer of mindere mate in het politieke domein betrokken worden. Het lijkt aannemelijk dat het beter lukt om, met de rollen in de driehoek, vraag en aanbod op elkaar af te stemmen als de wenselijkheid van de dienstverlening minder onderhevig is aan politiek en maatschappelijk debat of juist al grotendeels vastligt in een wettelijke verankerde taakopdracht.
3. Helderheid van de relatie tussen product en het bedoelde effect  
De relatie tussen input-product-output-outcome kan per agentschap meer of minder eenvoudig gelegd worden. Het lijkt aannemelijk dat als die relatie minder duidelijker is, het ook lastiger werkt om met de prikkel die uitgaat van prijzen per product te komen tot een optimale realisatie van publieke waarde.

### **3.3 Landschap agentschappen**

De agentschappen zijn geplot in een veld op basis van de bovenstaande drie kenmerken. Figuur 4 geeft de fluïde natuur van een dergelijke analyse aan waarbij de exacte positie in het veld nog kan verschuiven. Om tot een clustering te komen is enige abstractie noodzakelijk waarbij aan de unieke context van elke organisatie niet volledig recht kan worden gedaan. Zo zullen sommige organisaties in de werkelijkheid veel meer een 'punt' zijn, met een heldere plek in het veld, en andere eerder een 'vlek' of 'wolk' omdat de organisatie zeer uiteenlopende taken heeft (bijvoorbeeld als gevolg van historische fusies). Deze poging is er echter op gericht om de gemeenschappelijkheid te vinden in het type agentschappen in relatie tot de drie kenmerken.

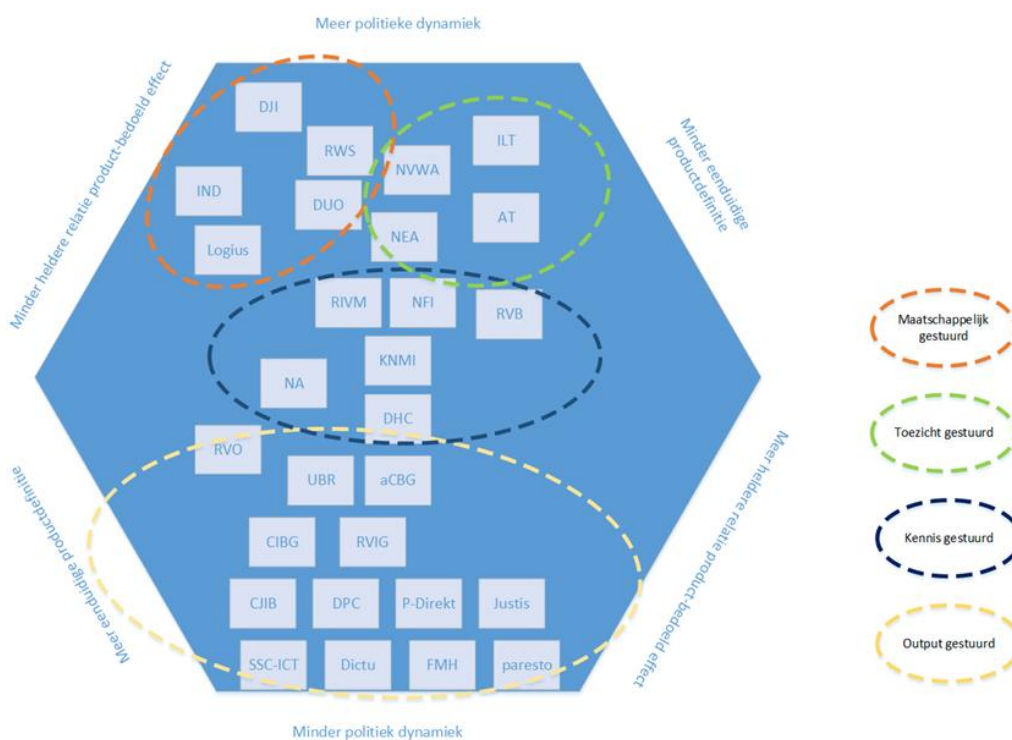
Deze clustering helpt allereerst om de verdiepende analyse gericht uit te kunnen voeren. De clustering is daarmee niet een doel maar een hulpmiddel. Het doel is om met de verdiepende analyse ten eerste het onderscheidend karakter van de drie genoemde kenmerken beter te begrijpen en ten tweede in het verlengde van deze vermoedelijke differentiatie, inzichten te identificeren die de basis kunnen vormen voor aanbevelingen. Op grond van bovenstaande komt de werkgroep van dit IBO tot een clustering langs vier typen agentschappen: 1) de output-gestuurde organisaties, 2) de kennis-gestuurde organisaties, 3) de maatschappelijk-gestuurde organisaties<sup>24</sup> en 4) de toezicht-gestuurde organisaties.

In een notendop kunnen deze typen als volgt gekenschetst worden.

1. De output-gestuurde organisaties worden gekenmerkt door het leveren van concrete producten en diensten. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen relatief gemakkelijk overeenstemming bereiken over afbakening en invulling van een opdracht en deze bevinden zich in een relatief lage politieke dynamiek. Doelmatigheid is in de aansturing een belangrijk principe.
2. De kennis-gestuurde organisaties zijn op afstand geplaatst om een zekere autonomie te waarborgen, ze bieden veelal diensten of kennis op basis van wettelijke taken. De exacte afbakening van de opdracht is vooraf lastiger te articuleren.

<sup>24</sup> Ook andere agentschappen werken aan een maatschappelijke opgave. De reden voor de benaming is dat zij onderscheidend zijn omdat zij in een sterke politieke- en maatschappelijke context opereren.

3. De maatschappelijk-gestuurde organisaties leveren enerzijds redelijk tastbare producten of diensten, maar bevinden zich wel in een sterke politieke en maatschappelijke dynamiek en liggen hiermee meer onder een vergrootglas. De sturing door middel van de driehoek zoals het agentschapsmodel dit beoogt, wordt hierdoor bemoeilijkt. De omvang van deze organisaties speelt een rol in de gelijkwaardigheid van de driehoek.
4. Tot slot de toezicht-gestuurde organisaties (de inspecties) die als substantiële taak het uitoefenen van onafhankelijk toezicht hebben op basis van een wettelijke taak. Deze organisaties kennen een hoge politieke dynamiek en sturing zal eerder plaatsvinden op de outcome, het maatschappelijke effect.  
N.B. Hierbij zijn de taken zoals certificering of vergunningverlening buiten beschouwing gelaten.



Figuur 4: Landschap agentschappen

### 3.4 Analyse: verschillen onderzocht

Bij het verzamelen van de bevindingen is steeds ook gekeken naar omstandigheden waarin het agentschapsmodel wordt toegepast. Nu is de variëteit in omstandigheden enorm divers op een waaier aan verschillende aspecten. Uiteindelijk is ieder agentschap dan ook uniek.

De bevindingen zijn ingedeeld naar de vier typologieën, output-gestuurde, kennis-gestuurde, maatschappelijk-gestuurde en toezicht-gestuurde organisaties. Per type organisaties wordt in de bevindingen zoveel als mogelijk onderscheid gemaakt op de drie niveaus van het agentschapsmodel, zoals beschreven in hoofdstuk 2, de intentie, de modelkenmerken en de instrumenten.

### 3.4.1 *Output-gestuurde organisaties:*

Intentie:

- Op intentieniveau past het agentschapsmodel bij de organisaties die overwegend output gestuurd werken goed. Met name bij deze organisaties valt het streven naar publieke waarde het meest samen met doelmatigheid. De gedachte hierachter is dat hoe meer doelmatigheid er bereikt wordt, hoe meer productie er gedraaid kan worden met het beschikbare budget, hoe meer publieke waarde er gecreëerd wordt. Een nuancering moet worden aangebracht voor die gevallen waarin het 'productie-draaien' minder duidelijk gedefinieerd kan worden. Daar wordt een te enge sturing op doelmatigheid als storend gezien voor het bereiken van publieke waarde.

Modelkenmerken:

- De modeleigenschappen leveren relatief weinig problemen op. Voorwaarde is wel dat de kenmerken deugdelijk ingevuld worden. Het stelsel helpt voor het agentschap vooral ook in de situatie waarin sprake is van meerdere opdrachtgevers. Het model faciliteert het in rekening brengen van kosten bij veel verschillende opdrachtgevers.
- De logica van het kostprijsmodel werkt met duidelijk identificeerbare producten over het algemeen voldoende goed. Toch klinken ook in deze context wel kanttekeningen. Ook hier dreigt de aandacht voor kwaliteit en doeltreffendheid op de achtergrond te raken door een te eenzijdige focus op kostprijzen. Zeker als de budgetten van de opdrachtgever toch min of meer vastliggen, creëert het onnodige bestuurlijke drukte. Een meerjarige focus en lumpsum financiering in aanvulling op het kostprijsmodel kan dan helpen om dit te beperken. De doelmatigheidsprikkel ligt dan bij het agentschap en er blijft dan meer aandacht in de driehoek over om meer over de inhoud van de uitvoering te spreken.

Instrumenten:

- Op instrumentniveau biedt het model onmiskenbaar meerwaarde. De bezwaren die geuit worden richten zich op de beperkingen die aan de faciliteiten gesteld zijn. Beperkingen die ervaren worden in het aanhouden van bestemmingsreserves en innovatiemogelijkheden worden hierbij veel genoemd als onwenselijk (althans in de huidige mate).

### 3.4.2 *Kennis-gestuurde organisaties*

Intentie:

- Voor agentschappen die voornamelijk kennis gestuurd werken is het bij uitstek belangrijk dat kwaliteit en de publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt, nadrukkelijk centraler komt te staan dan de focus op doelmatigheid.
- Doordat de kennis over de uit te voeren werkzaamheden zich voornamelijk concentreert bij de opdrachtnemer is een voldoende mate van autonomie en financiële vrijheid in het kiezen van de koers noodzakelijk. Het huidige agentschapsmodel faciliteert dit onvoldoende. Het model gaat uit van een kostendekkende bekostiging. Innovatie en ontwikkeling waarbij de kosten voor de nog onzekere baten uit gaan verhouden zich daar moeilijker mee, zeker als daarbij nog geen concrete producten in beeld zijn. Een sterke nadruk op doelmatigheid kan het gesprek over ontwikkeling in de weg staan terwijl het in de driehoek hier juist meer over zou moeten gaan.

Instrumenten:

- De kennis-gestuurde organisaties zijn gediend met verbindende en gelijkwaardige verhoudingen in de driehoek.

- Met het oog op innovatie en ontwikkeling wordt op instrumentniveau de beperking in de omvang van het eigen vermogen als belemmerend ervaren.

### 3.4.3 *Maatschappelijk-gestuurde organisaties*

#### Intentie:

- Bij agentschappen die voornamelijk maatschappelijk gestuurd werken zijn over het algemeen de producten meer onderhevig aan maatschappelijke en politieke discussies over de gewenste invulling. De politieke dynamiek is een gegeven en het is ook wezenlijk om daarop aan te sluiten vanuit een standpunt van publieke waarde creatie. Het streven naar publieke waarde in den brede is in deze context dan ook echt wat anders dan alleen streven naar doelmatigheid (als onderdeel van publieke waarde). Een strakke focus op doelmatigheid richt zich op de efficiëntie in bulkprocessen maar heeft te weinig oog voor de menselijke maat.

#### Modelkenmerken:

- Een theoretische belangentegenstelling in de driehoek, bedoeld om doelmatigheid te bevorderen blijkt niet goed te passen bij het realiseren van de uiteindelijke publieke waarde. Wezenlijker is het om steeds stil te staan bij de vraag waarom we de dingen doen. Het is daarom belangrijk dat in het bepalen van de richting een goede dialoog gevoerd kan worden met de politiek. Dit vraagt om een sterk functionerende driehoek, met sensitiviteit voor politieke en maatschappelijke belangen en signalen, maar die ook waar nodig het weerwoord van de uitvoering goed tot zich kan nemen om tot goed geïnformeerde beslissingen te komen. We zien dat het nodig is dat de partijen in de driehoek hun rol kunnen ontstijgen ten behoeve van het hogere belang. In de praktijk blijkt de driehoek vaak deze rol ook wel te vervullen.
- Het sturingsmodel versterkt dan het meerjarig denken en vooruitkijken ten opzichte van de politieke dynamiek en maatschappelijke waan van de dag. Zo helpt het dan om consequenties van keuzes te laten zien.
- De driehoek moet zich niet verliezen in te veel focus op bedrijfsvoering. De aandacht moet vooral gericht zijn op de publieke waarde die beoogd wordt. Als de driehoek niet goed functioneert zal men interventies moeten zoeken in het verbeteren van de werking, maar niet zo zeer in het zoeken naar een nieuw sturingsmodel.
- Maatschappelijk gestuurde organisaties zijn gediend met verbindende en gelijkwaardige verhoudingen in de driehoek.

#### Instrumenten:

- Bij deze agentschappen is de toegevoegde waarde meer te relateren aan taakgebieden, dan aan concreet te identificeren producten. Het kostprijsmodel met een focus op doelmatigheid en een strakke mal van productdefinities met  $P \times Q$  is daardoor minder geschikt. Lumpsum financiering lijkt in deze context beter te passen. In de praktijk wordt dit ook wel toegepast. Het komt voor dat een tariefnota dan verwordt tot een zuiver theoretische aangelegenheid waarin de tarieven een afgeleide zijn van lumpsum, louter om te voldoen aan de regels.
- Met zo'n theoretische benadering heeft het sturen per product weinig betekenis. De vraag is dan wat de meerwaarde is van zo'n tariefnotitie. Tevens heeft de kunstmatige  $P \times Q$ -benadering ook gevolgen voor de verantwoording omdat in lijn met de bekostigingsmethodiek het realisatiebeginsel gevolgd moet worden. Dit leidt tot een ongewenste verantwoordingslast die onvoldoende extra inzicht oplevert. Een benadering gericht op prestaties, en of die prestaties helpen de beoogde publieke waarde te creëren is in dit opzicht veel zinvoller.

### 3.4.4 Toezicht-gestuurde organisaties

Intentie:

- De principiële vraag kan gesteld worden of het agentschapsmodel voor de toezichtactiviteiten van inspecties wel geschikt is. De logica van opdrachtgever en opdrachtnemer lijkt niet te passen bij een onafhankelijke toezichthouder die ook een onafhankelijke positie moet kunnen innemen richting beleid en de politiek.
- Voorop staat dat het toezicht zorgvuldig en onafhankelijk gedaan wordt. In lijn met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn de inspecties onafhankelijk gepositioneerd. De verantwoordelijke minister is beperkt in de aansturing van de inspecties. De ministeriële verantwoordelijkheid is daarmee beperkt.
- De vraag of het agentschapsmodel met onder andere zijn inherente logica van opdrachtgever en opdrachtnemer principieel passend is voor rijksinspecties heeft recent veel aandacht gekregen (zie kader).

Modelkenmerken:

- Zoals uit bovenstaande blijkt, verhouden sommige aspecten van het agentschapsmodel (modelkenmerken en instrumenten) zich lastig met toezicht-gestuurde organisaties. Dit komt met name voort uit de beleidsautonomie die deze organisaties hebben. Hierbij is de vraag hoe deze beleidsautonomie zich vertaalt in bijvoorbeeld de governance en financiering. Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht regelt het agentschapsmodel alleen een beheersautonomie. Het is echter mogelijk dat de huidige inrichtingseisen van het agentschapsmodel zich lastig verhouden met de eisen die de beleidsautonomie vraagt.
- Hoe het agentschapsmodel ervaren wordt is mede afhankelijk van hoe goed de dynamiek in de driehoek functioneert. De standpunten variëren van principiële afwijzing en het willen terugkeren naar een 'regulier' dienstonderdeel tot (redelijke) tevredenheid met de status quo.

Instrumenten:

- Het gesprek in de driehoek zou moeten gaan over de effectiviteit van het toezicht (in relatie tot de totale kosten van de toezichthouder). Een kostprijsmodel leidt daarvan af. Bij goed functioneren is ruimte om aan de voorkant goede afspraken te maken inclusief duidelijke verantwoording en ook een gezonde verantwoordingsdruk. Dan kan de opdrachtnemer/inspectie zich richten op het hoe van de maatschappelijke opgave. De andere kant hiervan is dat bijvoorbeeld het vraagstuk van naleving niet alleen bij toezicht mag worden geparkeerd, het is belangrijk dat hier ook vanuit opdrachtgever/beleid en de eigenaar over wordt nagedacht. Nu gaat het gesprek in de driehoek vooral over de allocatie van de middelen.
- Het baten-lastenstelsel maakt wel een grotere wendbaarheid mogelijk. Dat is voor dit type agentschappen in feite het belangrijkste voordeel van het baten-lastenstelsel. Voor uitvoeringsactiviteiten zoals vergunningverlening of keuringswerkzaamheden voor het bedrijfsleven past het agentschapsmodel beter. Daar kan bijvoorbeeld ook goed een kostprijs aan worden gehangen.

#### **Rijksinspecties en het agentschapsmodel**

Recent is veel aandacht voor de aansturing en positionering van toezichthoudende organisaties, in het bijzonder rijksinspecties. De inspecties hebben in het kader van de evaluatie van de Aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties in de brief<sup>25</sup> d.d. 11 mei 2020 aan de Staatssecretaris van BZK onder andere aangegeven dat ze de noodzaak zien een governance model specifiek voor

25 Zie [Brief aan BZK betreffende 'evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties'](#) en [Tweede brief Evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties | Brief | Rijksinspecties](#)

toezicht te ontwikkelen. Onderdeel van deze governance zou ook de bekostiging moeten zijn. Zo zien de rijksinspecties de noodzaak van lumpsum bekostiging.

Eind 2020 is in opdracht van de staatssecretaris een rapport van AEF<sup>26</sup> verschenen. Dit rapport gaat onder andere in op de governance en financiering van inspecties in den brede, waarbij wordt aangegeven: 'de financiële sturingsmogelijkheden van sommige inspecties is veel beperkter dan die van andere, en de governance van de inspecties met de agentschapsstatus doet onvoldoende recht aan hun onafhankelijke positie'. Als onderbouwing hiervan worden in dit rapport twee hoofdredenen genoemd:

1. Als eerste veronderstelt agentschapssturing dat er sprake is van levering van definieerbare 'producten' waarvoor het agentschap tarieven in rekening brengt bij het departement. Dat past niet bij de praktijk van toezicht, waarin een inspectie geen duidelijk afgebakende producten levert aan het departement;
2. Daarnaast verhoudt het agentschapsmodel zich moeizaam tot het uitgangspunt van nevenschikking tussen toezicht en beleid. Dat wordt in de Aanwijzingen beoogd door de positionering van inspecties direct onder de SG. Het agentschapsmodel hanteert rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Die leiden in de praktijk tot een dynamiek waarin er de facto onderschikking ontstaat van de inspectie aan een opdrachtgever (bij 'beleid').

De Staatssecretaris van BZK<sup>27</sup> heeft mede als reactie op de brief van rijksinspecties toegezegd om onder andere de governance en financiering te willen bespreken en deze te betrekken bij de besluitvorming van het programma Brede evaluaties (eind 2021).

### **3.5 Casestudy onderscheidend vermogen organisatievormen: migratieketen**

Binnen de migratieketen werken verschillende organisaties aan dezelfde maatschappelijke opgave, zij het vanuit een eigen invalshoek. De gehele migratieketen is groot, waarbij enkele organisaties een beperkte rol spelen. De uitwerking van de migratiecasus richt zich daarom alleen op de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Hiermee worden de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie buiten de scope gelaten.

Binnen dit deelonderzoek worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Wat zijn of waren de overwegingen om voor een specifieke organisatievorm te kiezen?
- Wat zijn onderscheidende factoren tussen de verschillende organisatievormen?
- In hoeverre hebben verschillen in de organisatievorm invloed op het nastreven van publieke waarde en doelmatigheid?

De rode draad is dat bij de keuze voor een bepaalde vorm dit vaak historisch zo bepaald is, of dat praktische zaken doorslaggevend zijn geweest. De typering van uitvoeringstaken heeft hier invloed op, maar veel komt voort uit het verleden. In die

<sup>26</sup> [Evaluatierapport Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties](#), 11 december 2020

<sup>27</sup> [Reactie op verzoek commissie over aanbevelingen Inspectieraad | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

gevallen, zoals DTenV en de KMar, is het vooral een kwestie van transitie(kosten) die gepaard gaat met de overstap naar een andere organisatievorm die hen weerhoudt een andere keuze te maken. Ook bij het COA is eigenlijk geconstateerd dat het niet voldoet aan de huidige instellingsvoorwaarden om een zbo te zijn. In deze gevallen wordt echter bewust de keuze gemaakt geen transitie in te zetten, omdat dit zorgt voor transitiekosten, en vooraf geen zicht is op de opbrengsten van een andere organisatievorm. Opvallend is dat eenzelfde argument, flexibiliteit, bij de IND en COA een andere organisatievorm legitimeert.

Wat niet terugkomt is dat de mate waarin publieke waarde nagestreefd wordt een rol heeft gespeeld bij de keuze voor een organisatievorm.

De rode draad uit de casestudy is dat de organisatievorm een gering effect heeft op het behalen van publieke waarde. De onderscheidende factoren tussen de verschillende organisatievormen lijken, met uitzondering van de formele ministeriële bevoegdheden, beperkt te zijn. De verschillen die er zijn, zijn voornamelijk toe te schrijven aan de karakteristieken van de taakuitvoering in plaats van de wijze waarop de taakuitvoering georganiseerd is. Voor de sturingsrelaties geldt dat er weinig verschillen worden ervaren. Zowel voor zbo's als agentschappen wordt het resultaatgericht sturingsmodel (de driehoek) gehanteerd. Wel wordt ervaren dat de aansturing op doelmatigheid moeizamer verloopt in de driehoek, gezien de onafhankelijke status van zbo's. De vereisten om een agentschap te worden, zorgt voor enige differentiatie. Een eis vanuit de Regeling agentschappen is dat er bekostigd wordt op basis van vooraf bepaalde prestaties. Om aan deze eis te voldoen is een uitsplitsing noodzakelijk van de producten- en diensten die geleverd worden en de daaraan hangende kostentoe rekening. Dit kostprijsmodel zou voor de KMar en DTenV wat aangepast moeten worden, voordat het aan de eisen van de Regeling agentschappen voldoet. Tegelijkertijd is een interessante observatie dat de voorkeurswijze van bekostiging, namelijk P\*Q, weldegelijk wordt gebruikt bij de KMar en DTenV, namelijk om de begroting op te stellen. Ook de afstand tot de burger of juist de politiek wordt niet onderkend als onderscheidende factor. Het COA staat in nauw contact met het departement en de politiek, ondanks dat het als zbo verder van het departement af staat.

Om publieke waarde te creëren is het van belang dat deze waarde gezamenlijk gedefinieerd is voor de gehele migratieketen. Op dit moment is dat nog niet gebeurd en hanteren de verschillende organisaties hun eigen publieke waarde. In sommige waarden zitten per definitie ondoelmatigheden. Zo heeft 'veiligheid' een prijs. Een sterke focus op doelmatigheid kan hier beperkend in werken. Daartegenover staat dat een focus op publieke waarde ook niet ten koste moet gaan van een doelmatige uitvoering. Het blijft belastinggeld waar altijd een doelmatigheidsprikkel bij hoort. Publieke waarde bij COA is zo geregeld dat doeltreffendheid pas in de uiterste gevallen voor gaat. Dan is het een politieke keuze om de uitvoering (al dan niet wettelijke taak) door te laten gaan voor meer budget. Er is een moment wanneer de effectiviteit de boventoon gaat voeren.

In de migratieketen worden de verschillende organisatievormen op dezelfde manier aangestuurd, door middel van het resultaatgericht sturingsmodel. Wel wordt ervaren dat de aansturing op doelmatigheid moeizamer verloopt in de driehoek van de zbo's, gezien de onafhankelijke status van deze organisatievorm. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het agentschapsmodel niet de enige organisatievorm is waarin elementen van resultaatgericht werken functioneren. Welke organisatievorm er ook



gekozen wordt voor de uitvoering van een taak, het is niet de doorslaggevende factor voor het behalen van publieke waarde.

### **3.6 Sub-conclusies**

De hypothese binnen dit hoofdstuk luidde: De toepassing en werking van het agentschapsmodel geeft een gedifferentieerd beeld en is situatie-afhankelijk. De bevindingen laten zien dat dit ten dele het geval is. Kort samengevat tonen de bevindingen:

- Dat voor output-gestuurde activiteiten, zowel de intentie, modelkenmerken als de instrumenten van het agentschapsmodel geschikt zijn. Dat neemt niet weg dat verbeteringen mogelijk zijn.
- Dat voor kennis-gestuurde en maatschappelijke gestuurde activiteiten allereerst de intentie van het agentschapsmodel aangepast zal moeten worden: expliciet gericht op publieke waarde in plaats van op doelmatigheid als onderdeel van publieke waarde. De modelkenmerken en instrumenten zullen op deze intentie moeten worden aangepast
- Voor de toezicht-gestuurde organisaties zal de principiële vraag beantwoord moeten worden of onder meer de inherente logica van het agentschapsmodel van opdrachtgever en opdrachtnemer passend is voor de onafhankelijke positie van de rijksinspecties.

Binnen de verschillende typen bleek wel een hoge mate aan diversiteit te bestaan en kon niet worden gesteld dat één wijze van aansturing voor alle organisaties binnen één bepaald type het beste was. Hieruit komt de vraag naar voren of de huidige Regeling agentschappen – die uitgaat van one-size-fits-all – wel afdoende geëquipeerd is om dit maatwerk te kunnen leveren.

De beoordeling van de casestudy van de migratieketen geeft aan dat een organisatie-model ook niet alles bepalend is. In deze keten worden verschillende organisatievormen op eenzelfde wijze aangestuurd. Het blijkt dat het onderscheidend vermogen tussen agentschappen, regulier dienstonderdeel en zbo in deze keten slechts zeer beperkt aanwezig is.

## 4 Generieke beelden en conclusies

### 4.1 Inleiding

De generieke beelden die in dit hoofdstuk worden geschetst zijn afkomstig uit de practitionersessies, de door de werkgroepleden van het IBO aangeleverde best practices en knelpunten en de interviews met de experts. Over agentschappen is weinig empirische literatuur beschikbaar. Evenmin zijn er empirische studies naar de doelmatigheid van agentschappen versus andere organisatievormen. Strikt wetenschappelijk gezien is niet te duiden of de Regeling agentschappen doelmatiger werken bevordert, evenmin is het tegenovergestelde wetenschappelijk te onderbouwen. We leunen daarom dan ook op de ervaringen en beelden van de bij dit onderzoek betrokken wetenschappers en stakeholders.

### 4.2 Generieke beelden

#### 4.2.1 *Generieke bevindingen op de intentie van het model*

De oorspronkelijke intentie van het agentschapsmodel is sterk gericht op het bevorderen van doelmatigheid. De gedachte was dat dit beter gerealiseerd kon worden als de uitvoering ten opzichte van beleid een meer zelfstandige positie zou hebben met een afgezonderd beheer. Een verhouding als opdrachtgever en opdrachtnemer zou een zakelijker relatie bewerkstelligen. De eigenaarsrol is toegevoegd om de lange termijn continuïteit te borgen. Met de agentschapsstatus kon dit vorm krijgen zonder afbreuk te hoeven doen aan de ministeriele verantwoordelijkheid.

Het denken over die intentie is in de tijd geëvolueerd. De focus op doelmatigheid is niet meer voldoende, er is meer oog gekomen voor de noodzaak publieke waarde te creëren. Doelmatigheid blijft een element daarin, maar is zeker niet in alle situaties dominant. Waarden als menselijke maat, duurzaamheid, kwaliteit, innovatie en wendbaarheid vragen steeds meer aandacht. Een al te zakelijke scheiding van rollen tussen beleid en uitvoering kan de verbinding tussen beiden in de weg staan.

De scheiding heeft als doel gehad om *checks and balances* in te bouwen, waarmee vanuit de uitvoering tegengas geboden kon worden aan beleid. De wens tot die scheiding wordt inmiddels minder beleefd. In het streven naar het bredere concept van publieke waarde spelen ook andere functies mee en wordt juist meer belang gehecht aan het zoeken naar een gelijkwaardiger verbinding tussen beleid en uitvoering. Zo wordt veel belang gehecht aan het betrekken van de uitvoering bij de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld door middel van het doen van een uitvoeringstoets. De beleving is dat met de verhouding die de termen opdrachtgever versus opdrachtnemer in zich hebben, de onderlinge gelijkwaardigheid onder druk staat.

In het organisatorische landschap van de Rijksoverheid komen diverse organisatievormen voor. De keuze voor een organisatievorm is niet een op een logisch te relateren aan een overkoepelende organisatievisie. De keuze om wel of niet agentschap te zijn of te blijven wordt ook ingegeven door arbitraire overwegingen en beïnvloedt door de tijdsgeest. Dit wordt ook teruggezien in het onderzoek.

Kiezen voor het agentschapsmodel, stoelt op de aanname dat deze organisatievorm een bepalende factor is voor doelmatiger werken. Mede op basis van wetenschappelijke studies is het geloof hierin afgenomen (zie hoofdstuk 2). De praktijk laat zien

dat het falen of slagen van organisaties uiteindelijk ook bepaald wordt door cultuur, houding en gedrag.

#### 4.2.2 *Generieke bevindingen op de modelkenmerken*

Zoals eerder geschetst bestaan de modelkenmerken van de Regeling agentschappen uit vier pijlers: de principaal-agenttheorie, integraal management, een afwijkend (financieel) beheersregime en tot slot autonomie. De principaal-agenttheorie sluit aan op de intentie van het sturen op doelmatigheid. Omdat de centrale vraag het begrip publieke waarde centraal stelt en met het oog op de bevindingen uit de voorgaande paragrafen, ligt de vraag voor of de principaal – agenttheorie hier nog goed op aansluit. Een ander sturingsmodel dat vaak in een adem met publieke waarde wordt genoemd is het stewardshipmodel. Hieronder volgt dan ook eerst een verdieping op dit onderdeel van de modelkenmerken alvorens stil te staan bij de overige modelkenmerken.

Het huidige agentschapsmodel gaat uit van de dynamiek van de principaal-agent theorie. Dit model kwam voort uit het NPM-gedachtegoed waarbij aspecten van marktwerking zijn geïntroduceerd binnen de rijksoverheid. Sandra van Thiel beschrijft dit als volgt<sup>28</sup>:

*“Uitgangspunt van dit model is dat er een principaal (opdrachtgever) is die een agent (opdrachtnemer) inhuurt om een specifieke taak uit te voeren waar de principaal zelf niet genoeg expertise voor heeft. Omdat het om een economisch model gaat, wordt ervan uitgegaan dat beide partijen hun eigen doelen en belangen nastreven. Die doelen kunnen tegenstrijdig zijn: de principaal zal willen dat de agent zo veel mogelijk doet tegen zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo weinig mogelijk wil doen tegen zo hoog mogelijke kosten. Deze doeldivergentie is mogelijk, omdat de agent meer informatie en expertise heeft dan de principaal, en daardoor zijn slechte gedrag goed kan verbergen (moral hazard) of zich tegenover de principaal beter voor kan doen dan hij is (adverse selection). De principaal zal om deze risico's te vermijden gebruikmaken van monitoring, bijvoorbeeld door van de agent te eisen dat deze frequent verantwoording aflegt over de resultaten. De principaal kan er ook voor kiezen de agent te prikkelen tot goed gedrag (incentives), bijvoorbeeld door een beloning in het vooruitzicht te stellen (zoals een deel van het surplus mogen behouden). Het principaal-agentmodel gaat dus uit van wantrouwen: de principaal kan de agent niet vertrouwen en zal dus veel willen controleren.”*

De kritiek op dit model betreft met name de aspecten van 'belangentegenstelling', 'wantrouwen' en 'informatie-asymmetrie'. De vraag is of deze modelmatige beschrijving van een bepaalde dynamiek aansluit bij de relatie tussen uitvoering en beleid en als dusdanig ook moet worden omgezet in een bijbehorend controlemechanisme. Betoogd wordt dat bij veel uitvoeringsorganisaties juist sprake is van gedeelde belangen waarbij de medewerkers van deze organisaties ook geneigd zijn te handelen in het algemene belang en niet uit zijn op het realiseren van "voordeel", voor de eigen organisatie. Als alternatief voor de principaal-agenttheorie wordt vaak de stewardshiptheorie genoemd dat juist uitgaat van de intrinsieke motivatie om te handelen in het algemeen belang.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Leren loslaten (pagina 28), Sandra van Thiel, 2020

<sup>29</sup> [Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management](#), Jacob Torfing en Tina Øllgaard Bentzen, 2020

In het programma Werk aan Uitvoering (WaU) wordt dan ook bepleit om uit te gaan van stewardship (*Aanbeveling in het WaU rapport: 'Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipmodel'*). Bij de beweging naar (meer aspecten) van stewardship dienen de volgende kanttekeningen te worden geplaatst:

- Uit een recent gehouden internationaal forum kwam naar voren dat een 'post-NPM' model (*framework*) nog nergens succesvol is ingevoerd<sup>30</sup>. In veel landen is het NPM (principaal-agenttheorie) nog dominant. Denemarken is (als voorbeeld) momenteel bezig om te bezien of de stewardshiptheorie een alternatief kan zijn voor de aansturing van de uitvoeringsorganisaties;
- Stewardship werkt alleen als alle partijen (in de driehoek) zich ook dusdanig opstellen. Als één van de partijen zich – bijvoorbeeld als gevolg van incidenten – zich opstelt als principaal of agent dan disfunctioneert het model als geheel. Sandra van Thiel beschrijft dat als volgt in haar boek<sup>31</sup>: 'Als ministeries en uitvoeringsorganisaties verschillende uitgangspunten voor hun relatie kiezen, leidt dit tot disfunctionele relaties. Het is daarom zaak dat beide partijen een duidelijke en gezamenlijke keuze maken voor hoe ze hun relatie willen inrichten.'
- Het gebruik van een stewardshipmodel vraagt een (fundamenteel) andere manier van werken, met andere instrumenten, een andere instelling (vertrouwen) en andere competenties van diegene die de aansturing onderhouden. Gewaakt moet worden voor het fenomeen '*Stewardship in name only (SINO)*', wat betekent dat wordt gesteld dat wordt gestuurd op stewardship, maar dat de wijze waarop nog uitgaat van de principes van principaal-agent. Kijkend naar de instrumenten die toegepast kunnen worden binnen de stewardshiptheorie (in vergelijking met het principaal-agenttheorie) zien we<sup>32</sup>:

Algemeen	Principaal-agent	Stewardship
• Benchmarking	• Audit	• Begroting (resultaten)
• Contact/overleg	• Begroting (input)	• Betrokken bij ontwerp nieuw beleid
• Contract/afspraken	• Contact frequent	• Contact voor overleg
• Evaluatie	• Contract met details	• Contract op hoofdlijnen
• Jaarrekening	• Prestatie-indicatoren	• Gedragscode
• Jaarverslag	• Verantwoordingsvereisten	• Handvest
• Personeelsbeleid		• Horizontale verantwoording
• Planning-en-control-cyclus		• Peer review
• Raad van advies		• Raad van toezicht
• Sturingsprotocol		• Stakeholderanalyse
• Tarieven		• Statuten
• Toezichthouder		• Uitvoeringstoets
• Wetgeving, algemeen		• Uitwisseling van personeel of leidinggevenden
• Wetgeving, specifiek		

Figuur 5: Instrumenten voor sturingsrelaties (van Thiel, 2020)

30 Uit International Lessons for the governance of agencies - Report of a Focus group, held online 21-10-2020, Universiteit Utrecht

31 Leren Loslaten (pagina 30), Sandra van Thiel, 2020

32 Idem, p.35

- Thomas Schillemans beschrijft<sup>33</sup> dat elementen van beide modellen samen kunnen gaan in de aansturing van uitvoeringsorganisaties, waarbij specifiek voor de Nederlandse situatie nog meer elementen van de stewardshiptheorie toegevoegd kunnen worden, specifiek op vier aspecten: 1) *a stronger identification of shared interests*, 2) *operating on the basis of equivalence*, 3) *conjointly develop a shared perspective on the implementation of tasks*, and 4) *the willingness to express verbal praise for good performance*. Ook geeft hij aan dat sommige organisaties zich meer lenen voor aansturing vanuit de principes van de stewardshiptheorie (hij noemt het RIVM als voorbeeld) en andere organisaties lenen zich meer voor aansturing vanuit de principes van de principaal-agenttheorie.

De driehoek geniet als modelkenmerk van de regeling veel waardering in de praktijk. Zeker daar waar sprake is van gelijkwaardigheid en vertrouwen binnen de driehoek biedt het een platform waar in gezamenlijkheid het goede gesprek gevoerd kan worden. De noodzaak van een goede rolvulling wordt breed onderschreven. Een stevig functionerende driehoek is in staat consequenties te overzien en belangen te wegen. Waar nodig kan de driehoek weerwoord bieden tegen onuitvoerbare (politiek gedreven) wensen. De driehoek is daarmee tevens van belang voor het waarborgen van de continuïteit van de organisatie. Dit neemt niet weg dat het in de praktijk voorkomt dat de aandacht van de driehoek eigenlijk vooral beperkt blijft tot onderwerpen met betrekking tot de bedrijfsvoering en tarieven.

#### **Best practice - Sturing en beheersing (doelmatigheid)**

Het agentschapsmodel zorgt ervoor dat er tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer dialoog is over de doelmatigheid; wat zijn de te realiseren maatschappelijke waarden en wat is er voor nodig om deze te waarborgen. Door het model ontstaat dit gesprek en zien we dat er steeds meer aandacht voor ontstaat. Bij het wegvallen van het model bestaat het risico dat er minder dialoog ontstaat en zodoende meer taakgerichte acties. Het invullen van een opdrachtgeversbeeraad kan helpen hier verdere invulling aan te geven.

De wijze waarop de driehoek voorgeschreven is in de regelgeving gaat uit van een one-size-fits-all. De werking in de praktijk laat zien dat de verhoudingen in de driehoek sterk kunnen verschillen, wat effect heeft op de mate van invloed die men ervaart. In een context waarin sprake is van meerdere opdrachtgevers wordt het eenvoudiger voor de opdrachtnemer om gehoord te worden dan voor een opdrachtgever die één van de velen is. Ook de onderlinge relaties en verwevenheid tussen de verschillende hoekpunten van de driehoek speelt mee. Als een eigenaar (vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit) bijvoorbeeld altijd positie kiest voor de opdrachtnemer, dan heeft de opdrachtgever het gevoel het nakijken te hebben.

Overigens kan er feitelijk ook nog sprake zijn van een vierhoek waar de financiële kolom mede de toon bepaalt. Een te grote disbalans in de machtsverhoudingen kan gemakkelijk leiden tot onvrede over het functioneren van de driehoek.

Het voeren van een afzonderlijk beheersregime in de vorm van een baten-lastenstelsel is het meest in het oog springende modelkenmerk en vaak genoemd als belangrijk voordeel van het agentschapsmodel. Hoewel ook een kas-verplichtingenstel-

<sup>33</sup> [Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies](#), Schillemans en Bjurstroem, 2019

sel strikt genomen tot de mogelijkheden behoort, wordt daarvan geen gebruik gemaakt. Dat is opmerkelijk aangezien de faciliteiten die met het baten-lastenstelsel gepaard gaan in de praktijk lang niet altijd ten volle benut worden. Hoewel de aansluiting tussen het baten-lastenstelsel bij de opdrachtnemer fricties geeft met het kas-verplichtingenstelsel bij de opdrachtgever is weinig draagvlak om de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel op te geven. De grotere vrijheidsgraden die het baten-lastenstelsel met zich meebrengt vormen een motief voor het willen zijn van een agentschap. De mate waarin investeringen noodzakelijk zijn voor het primaire proces verhogen het belang van het kunnen voeren van het baten-lastenstelsel. Het motief dat het baten-lastenstelsel goede sturingsinformatie oplevert om op doelmatigheid te kunnen sturen wordt in mindere mate herkend.

#### **Knelpunt: knellende kaders**

De veelal theoretische en vaktechnische benadering en uitleg van de regeling en de daaraan verwante wet- en regelgeving (zoals verslaggevingsrichtlijnen) die wordt gebruikt bij de toetsing van (het bestaansrecht van) een agentschap. Een voorbeeld hiervan is de stringente 5%-norm voor de afschrijvingslasten, zeker voor agentschappen met beperkt eigen activa. Aangezien de beschikbare financiële middelen sowieso een bepalende factor spelen voor aanwending ervan voor haar taakuitvoering is een dergelijke norm niet specifiek noodzakelijk in relatie tot de beoogde doelmatigheidsdoelstelling van de regeling.

Het beeld bestaat dat de verslaggevingsregels onvoldoende aansluiten op de bekostigingswijzen die gehanteerd mogen worden. In de bekostiging wordt tevens de ruimte geboden om op projectbasis of lumpsum te bekostigen, maar dit leidt in veel gevallen tot problemen in de verantwoording, bijvoorbeeld op het gebied van het realisatiebeginsel. De regelgeving wordt gezien als onvoldoende duidelijk over welke afspraken gebruikt kunnen worden om aan te tonen dat een prestatie is geleverd. Ook wordt ervaren dat de regelgeving over de verantwoording heel theoretisch is, en weinig aansluit bij de werkelijkheid. Er is onvoldoende flexibiliteit ingebouwd. Een analyse (zie bijlage D) laat zien dat de aansluiting van de bekostigingssystematiek op de verantwoordingswijze onvoldoende helder is, wat kan leiden tot knelpunten in de verantwoording. Wanneer bekostiging middels een lumpsum-bedrag of op projectbasis geschiedt, is het vaak niet duidelijk voor het agentschap welke controle-informatie aanwezig moet zijn, op basis waarvan de accountant kan toetsen op het realisatiebeginsel. De geboden ruimte in de vorm van bekostiging bij heterogene producten is niet vertaald naar ruimte in de verslaggevingsregels. Het baten-lasten model zit in feite "vast" aan het realisatiebeginsel. Er wordt voorzichtigheid in de grondslagen betracht. Dit is van toepassing op zowel de omzet als op de wijze van het nemen (en presenteren) van winst en verlies.

Met betrekking tot de interne verantwoording is relatief veel aandacht voor de financiën en de bedrijfsvoering, aandacht voor een reflectie op de mate waarin men geslaagd is de beoogde (beleids-)resultaten te verwezenlijken en daarmee publieke waarde te realiseren blijft onderbelicht.

#### **4.2.3 Generieke bevinden op instrumentniveau**

De instrumenten worden gevormd door de concrete spelregels en faciliteiten die de agentschapsstatus met zich mee brengt. De meerwaarde wordt vooral gevonden in de flexibiliteit die het baten-lastenstelsel biedt om kosten en opbrengsten te nemen onafhankelijk van de jaargrenzen van de perioden waarin de kaseffecten zich voordoen. In de basis vergemakkelijkt het, het geven van inzicht in hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden. Investerings met gebruikmaking van een leenfaciliteit verminderen de afhankelijkheid van een beschikbaar budget.

**Best practice: realisatiebeginsel**

Afrekening van de productie (via balans) op basis van realisatie. Dit omdat de daadwerkelijke instroom en productie vaak afwijkt van de vooraf geraamde instroom en productie. En (hoewel weinig investeringen) zou het niet meer gebruik kunnen maken van de leenfaciliteit voor investeringen en daarmee de kosten verspreiden over de jaren van gebruik leiden tot minder goede investeringsbeslissingen.

De bekostiging is een modelkenmerk dat steunt op het feit dat de opdrachtgever een kostendekkende vergoeding geeft als tegenprestatie voor de door de opdrachtnemer geleverde producten/diensten. Ideaaltypisch vooronderstelt dit een prijs x hoeveelheid benadering ( $P \times Q$ -benadering). Kosten worden toegerekend aan concreet gedefinieerde producten. Deze benadering begint te wringen als de te leveren toegevoegde waarde zich niet zo eenduidig laat definiëren in te onderscheiden producten.

Dit wordt nog eens versterkt als de kostenstructuur het toerekenen aan de producten arbitrair maakt. Een kostendekkend tarief voor een product wordt dan een modelmatige fictie die niet meer wezenlijk bijdraagt aan kostenbewustzijn. Het lijkt in dergelijke gevallen zinvoller om een vorm van lumpsumbekostiging voor een samenhangend pakket van diensten toe te passen. In de huidige Regeling agentschappen zijn daarvoor mogelijkheden. Wel kan dit voor problemen zorgen in de verantwoording, omdat met die vormen van bekostiging minder informatie beschikbaar is om te controleren of de prestaties behaald zijn. In de regelgeving is onvoldoende uitgewerkt waar de maatwerk-afspraken aan moeten voldoen om deze problemen in de verantwoording te voorkomen. De mogelijkheid om verschillende bekostigingswijzen te hanteren laat overigens onverlet dat het zinvol blijft om wel goed zicht te hebben op de betreffende kostenstructuur.

**Knelpunt: administratieve lasten**

De administratieve last die het werken in de driehoek en het werken in het baten en lasten model met zich meebrengt. Sommige elementen uit de Regeling agentschappen worden opgesteld om hieraan te voldoen, maar leveren geen meerwaarde voor de dienst of departement. Opstellen van de tarievennota en het beoordelen hiervan door de eigenaar. Traject van de jaarcontrole: aantonen omzet realisatie, opstellen en beoordelen interne jaarrekening.

De keerzijde van de faciliteiten zijn de voorwaarden die gesteld worden. De grens voor het afkomen van eigen vermogen wordt niet altijd passend ervaren. Ook het niet kunnen aanhouden van bestemmingsreserves of de beperkingen in de mogelijkheden voor innovatie worden dikwijls genoemd.

### 4.3 Conclusies

De vraag in welke omstandigheden het agentschapsmodel kan bijdragen aan het creëren van publieke waarde heeft generieke bevindingen opgeleverd. Belangrijkste bevinding is dat de intentie van het agentschapsmodel verbreed moet worden, zodat behoudens doelmatigheid publieke waarde het centrale oogmerk wordt. Doelmatigheid is daarvan een onderdeel. Dit betekent dat de modelkenmerken ook aangepast moeten worden. Met name de principaal-agenttheorie die de basis vormt voor de modelkenmerken moet niet langer de enige basis zijn voor het agentschapsmodel.

Het stewardshipmodel zal in veel gevallen geschikter zijn om met de zakelijke logica van het agentschapsmodel publieke waarde te creëren. Ook de modelinstrumenten vereisen dan aanpassingen. Zo moet eveneens het kostprijsmodel niet het enige instrument zijn voor bekostiging. Alternatieve bekostigingsvormen zoals lumpsum bekostiging of lumpsum bekostiging per activiteitengebied zijn al mogelijk, maar de verslaggevingsregels moeten daar beter op aansluiten.



## 5 Beleidsvarianten

### 5.1 Inleiding

Dit rapport heeft laten zien dat harde, wetenschappelijk onderbouwde conclusies of het agentschapsmodel de doelmatigheid heeft bevorderd niet te trekken zijn (hoofdstuk 2). Tegelijkertijd maakt de ervaring uit de praktijk duidelijk dat het agentschapsmodel onder bepaalde omstandigheden wel kan bijdragen aan doelmatigheid. Dit lijkt met name het geval te zijn bij output-gestuurde organisaties (hoofdstuk 3). Het agentschapsmodel functioneert hier volgens de ervaringsdeskundigen, ook volgens de oorspronkelijke intentie om de doelmatigheid te bevorderen, goed genoeg. Dat neemt niet weg dat ook voor deze omstandigheden verbeteringen in het model gewenst zijn.

Voor de meeste agentschappen, de kennis-gestuurde- en maatschappelijk-gestuurde organisaties, past de oorspronkelijke intentie van het agentschapsmodel, namelijk om doelmatigheid te bevorderen, niet goed. Bij deze agentschappen stimuleert de grotere aandacht voor doelmatigheid het creëren van publieke waarde niet, omdat juist bij deze agentschappen publieke waarde (veel) omvattender is dan doelmatigheid alleen. Voor de toezicht-gestuurde organisaties is er een meer principiële vraag opgekomen: past het agentschapsmodel met onder meer zijn logica van opdrachtgever en opdrachtgever wel bij de onafhankelijke positionering van deze agentschappen?

Gegeven de ontwikkelingen binnen de overheid, waarbij de noodzaak nu aanwezig is juist op publieke waarde te sturen, past de oorspronkelijke intentie van het agentschapsmodel niet meer goed (hoofdstuk 4). Zelfs bij output-gestuurde organisaties kan doelmatigheid niet het enige oogmerk zijn. Uit de praktijk blijkt overigens dat vaak genoeg partijen in de driehoek de aanwezige ruimte binnen het agentschapsmodel benutten om toch tot goed werkende sturingsafspraken te komen. In hoofdstuk 4 is dan ook geconstateerd dat de intentie van doelmatigheid onderschreven wordt, maar dat deze verbreed zou moeten worden, zodat het creëren van publieke waarde (waar doelmatigheid onderdeel van is) de intentie van het agentschapsmodel wordt. De onderliggende modelkenmerken en instrumenten moeten dan aangepast worden zodat deze aansluiten bij de intentie van het model.

Bovenstaande leidt tot verschillende opties voor verbetering. De weg voorwaarts met de minste aanpassingen en daarmee ook transitiekosten, is het incrementeel verbeteren van het huidige model (beleids optie 1). Belangrijke ondersteunende gedachte van deze beleids optie is dat het huidige agentschapsmodel al de nodige ruimte biedt voor maatwerk. Beleids optie 1 adresseert de fundamentele problemen van het agentschapsmodel niet en is daarmee in mindere mate toekomstbestendig. Beleids optie 2 omvat dan ook een fundamentele aanpassing van het model, wat er in feite op neer komt dat het agentschapsmodel in lijn met de conclusies van hoofdstuk 3 en 4 verbreed wordt zowel wat betreft intentie, modelkenmerken als modelinstrumenten. Beleids optie 2 biedt hiermee beduidend grotere vrijheid om een samenwerkingsarrangement te kiezen ten opzichte van de huidige situatie. Beleids optie 3 is om die reden als een variant op beleids optie 2 opgesteld. Deze beleids optie kadert de keuzevrijheid aan de hand van een aantal regimes.

De beleids opties 1, 2 en 3 willen allemaal met een aangepast agentschapsmodel een breder scala aan uitvoeringsorganisaties faciliteren, waarbij de vraag opkomt of dat

ook noodzakelijk is. Immers, er zijn meer organisatievormen dan agentschappen die het sturen op publieke waarde faciliteren, inclusief het zijn van dienstonderdeel. Vanuit deze gedachte is beleidsoptie 4 opgenomen, waarbij het agentschapsmodel toegespitst wordt op die situaties waar het nu met name goed functioneert (vooral de output-gestuurde organisaties). Beleidsoptie 5 neemt deze gedachte nog een stap verder: de organisatievorm is niet de meest bepalende factor voor succes of het kunnen sturen op publieke waarde. Beleidsoptie 5 stelt in feite voor het agentschapsmodel los te laten en op te laten gaan in een rijksbreed kader, governance code, voor uitvoeringsorganisaties. Deze beleidsoptie is in het hier en nu wellicht radicaal maar kan vanuit bijvoorbeeld beleidsoptie 2 ('verbreden') een volgende stap zijn.

In dit hoofdstuk worden de bovenstaande vijf beleidsopties uitgewerkt. Ze worden eerst in deze inleiding kort beschreven en later in dit hoofdstuk één voor één uitgewerkt en beoordeeld aan de hand van de voor- en nadelen van iedere beleidsoptie. Na het bespreken van de vijf beleidsopties worden nog twee generieke onderwerpen besproken, die ongeacht de keuze voor welke beleidsoptie dan ook aandacht behoeven. Ten eerste zijn dat de toezicht-gestuurde organisaties waar de eerder genoemde principiële vraag is opgekomen. Ten tweede het belang van houding en gedrag voor succesvol samenwerken in de driehoek gericht op het creëren van publieke waarde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

#### 5.1.1 *Welke beleidsvarianten onderkennen we?*

Op basis van bovenstaande onderkennen we vijf beleidsvarianten:

1. **Verbeteren ('incrementele stappen')**  
Dit is eigenlijk de minimale variant die alleen de meest urgente knelpunten wegneemt. Deze variant stelt dat het agentschapsmodel geen fundamentele aanpassing nodig heeft om publieke waarde te stimuleren. Daarom wordt gekozen om de instrumenten van het huidige model te 'verbeteren' en de intentie en modelkenmerken ongemoeid te laten. De scherpe kantjes worden zo weggehaald zodat de agentschappen functioneren zoals ze nu al doen maar dan beter volgens het model kunnen werken om daarmee publieke waarde te genereren.
2. **Verbreden ('naar een regeling op hoofdlijnen met keuzevrijheid')**  
Deze variant stelt dat een fundamentele aanpassing van het model noodzakelijk is, omdat de publieke waarde dominant kan zijn dan pure sturing op doelmatigheid. Daarnaast moet gegeven de pluriformiteit aan agentschappen meer ruimte worden gegeven binnen het agentschapsmodel. Om dit mogelijk te maken zijn fundamentele aanpassingen van het model nodig die zitten op de intentie van het model, de modelkenmerken en waarbij de instrumentenkoffer van het model goed gevuld is zodat de driehoek van ieder agentschap kan kiezen wat bij de eigen situatie past. Deze variant biedt ruimte om de governance en aansturing aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie waaronder het kunnen sturen op publieke waarde. Dit door een regeling 'op hoofdlijnen' te maken waarbinnen keuzevrijheden zijn om de invulling zelf in te vullen.
3. **Verbijzonderen ('naar verschillende beheersregimes')**  
Deze variant gaat uit van dezelfde principes als de variant 'verbreden', zoals meer ruimte voor maatwerk en een grotere focus op publieke waarde. Het verschil zit in de mate van vrijheden die worden gegeven aan dit maatwerk. In deze variant worden de nieuwe vrijheden in het agentschapsmodel gereguleerd door verschillende beheersregimes in de Regeling agentschappen.

Hiermee wordt de vrijheid van het ruime model gekaderd naar gelang de kenmerken van de situatie door het bieden van verschillende beheersregimes (1a t/m 1d). Op basis van de eigenschappen en behoeftes van een organisatie kan worden besloten in welk beheersregime een organisatie komt.

4. **Versmallen ('terug naar de oorsprong')**

Deze variant gaat ervan uit dat de regeling alleen toegankelijk wordt voor die organisaties die baat hebben bij de uitgangspunten van het huidige model (gebaseerd op sturen op doelmatigheid). Organisaties die behoefte hebben aan maatwerk om publieke waarde te creëren kunnen in deze variant geen agentschap zijn en worden tot regulier dienstonderdeel omgevormd. Hiermee ontstaat een betere aansluiting tussen de (oorspronkelijke én toekomstige) doelstelling van de organisatievorm en de organisaties die deze vorm hebben.

5. **Vervloeien ('naar één organisatievorm')**

In deze variant wordt het agentschapsmodel zo ver opgerekend dat de agentschapsvorm *vervloeit* met andere organisatievormen (bv. het reguliere dienstonderdeel) en houdt de agentschapsvorm op te bestaan. De organisatievorm is niet zaligmakend voor het behalen van publieke waarde en een fundamentele herziening is belangrijk om tot een juist kader te komen inclusief een instrumentenkoffer die goed gevuld is. Het is een verder doorgevoerde versie van de variant 'verbreden' waarbij het onderscheidend vermogen dusdanig diffuus is dat er niet meer gesproken kan worden over een 'agentschap' waar specifieke instellingsvoorwaarden aan hangen. De variant vereist een aanpak die rijksbreed is voor alle typen uitvoeringsorganisaties en niet alleen voor agentschappen.

## 5.2 **Beleidsvariant 1 – Verbeteren ('incrementele stappen')**

### 5.2.1 *Kern beleidsvariant*

Binnen deze beleidsvariant wordt de regeling qua scope en opzet redelijk ongemoeid gelaten. De knelpunten op instrumenteel niveau die de werking in de weg zitten – bijvoorbeeld op het niveau van verslaggevingsregels (zie voorbeeld realisatiebegin-sel) of andere instrumenten – worden aangepast. De aanbevelingen binnen deze variant zijn te koppelen aan een aantal bevindingen die generiek van aard zijn. Daarmee zijn dit oplossingen voor knelpunten die bij alle agentschappen kunnen spelen. Binnen deze variant wordt nog steeds uitgegaan van het one-size-fits-all-model waar alle agentschappen onder vallen. De intentie van het agentschapsmodel, doelmatigheidsbevordering, blijft ongemoeid. Binnen deze variant wordt uitgegaan van de situatie dat ook met de huidige intentie van doelmatigheid er voldoende publieke waarde gecreëerd kan worden. Dit uitgangspunt stoelt op de bevinding dat het huidige agentschapsmodel al in enige mate ruimte biedt voor samenwerkingsafspraken die sturing op publieke waarde mogelijk maken. Met de differentiatie tussen agentschappen is in deze variant geen rekening gehouden. Voor de knelpunten die te koppelen zijn aan de verschillende karakteristieken van agentschappen worden binnen deze variant dus geen oplossingen voorgesteld.

### 5.2.2 *Eigenschappen beleidsvariant*

Dit is de minst fundamentele variant. De regeling behoudt op hoofdlijnen dezelfde intentie en modelkenmerken. Ten aanzien van de instrumenten in de huidige regeling worden verbeteringen voorgesteld. Alleen de knelpunten op instrumenteel niveau worden aangepast of weggenomen, de modelkenmerken blijven gelijk. Dit zijn de knelpunten die een goede werking van het agentschapsmodel in de weg staan. Binnen het onderzoek zijn de volgende knelpunten op instrumenteel niveau naar voren gekomen:

1. De omzetverantwoording en hoe dit aansluit op het realisatiebegin-sel.
2. Het aansluiten van de bekostigingswijze op de verantwoording (zie bijlage D).
3. Ruimte voor innovatie.
4. Afkomen van eigen vermogen.
5. Rol van de eigenaar.

Voor deze beleidsvariant dient de Regeling agentschappen te worden aangepast, waarbij met name naar de hierboven genoemde elementen dient te worden gekeken die als knelpunt worden ervaren. Aangezien de focus van deze beleidsvariant doelmatigheid blijft, blijft de (beleids-) verantwoordelijkheid voor de Regeling agentschappen bij het Ministerie van Financiën.

De regeling behoudt zijn relatief open karakter waarbij de instellingsvoorwaarden niet fundamenteel wijzigen (organisaties kunnen redelijk makkelijk agentschap worden, dan wel besluiten om regulier dienstonderdeel te worden) en het behoudt dezelfde ruimte voor het pluriforme soort aan organisaties dat ook momenteel binnen het agentschapsmodel aanwezig is en blijft daarvoor toegankelijk (zolang ze voldoen aan de instellingsvoorwaarden).

#### Innovatie

Binnen de verschillende sessies is aangegeven dat agentschappen geholpen zijn met meer ruimte voor innovatie. Dit is belangrijk voor de ontwikkeling van de dienstverlening, maar is nu gegeven de regelgeving soms lastig te behalen, omdat agentschappen maar beperkte 'eigen' ruimte hebben om die ontwikkeling te bekostigen en de doorberekening aan opdrachtgevers moeilijk is omdat de baten vaak nog moeilijk aan te tonen zijn. Daarom is het belangrijk dat gekeken wordt naar de eisen uit de Regeling agentschappen over het maximum aan te houden eigen vermogen en de bekostigingssystematiek. Daarbij moet bekeken worden of een voorziening voor innovatie mogelijk gemaakt kan worden waarbij dit via de leenfaciliteit gefinancierd kan worden. Daarbij is het verstandig nader te specificeren hoe de verantwoordelijkheden rond innovatie moeten worden belegd in de 'driehoek'. Bij voorkeur wordt innovatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar wel met een heldere rolverdeling.

#### Bekostiging en verantwoording

De aansluiting van de bekostigingssystematiek op de verantwoordingswijze is onvoldoende helder, wat kan leiden tot knelpunten in de verantwoording. Wanneer bekostiging middels een lumpsum-bedrag of op projectbasis geschiedt, is het vaak niet duidelijk voor het agentschap welke controle-informatie aanwezig moet zijn, opdat de tekenend accountant kan toetsen op het realisatiebegin-sel. De geboden ruimte in de vorm van bekostiging bij heterogene producten is niet vertaald naar ruimte in de verslaggevingsregels en ruimte in tariefbepaling. Er moet worden gezorgd voor meer ruimte en uitleg over verslaggevingsregels. Zowel in de *regeling* als in de *toelichting* op de regeling moet expliciete ruimte voor interpretatie van de verslaggevingsregels wordt opgenomen, wanneer sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies.

#### Rol van de eigenaar

De rol van de eigenaar verdient aandacht. Uit de interviews en gesprekken met 'practitioners' komt in dit onderzoek naar voren dat (i.t.t. de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer) de rol van de eigenaar minder eenduidig is. Daarbij wordt ook de eigenaarsrol verschillend ingevuld. In het rapport 'Verbeter de werking' dat ABDTop-consult op verzoek van het secretarissen-generaal overleg (SGO) heeft opgesteld

werd dit reeds in 2017 onderkend. In deze variant wordt voor de onderstaande drie aanbevelingen uit 'Verbeter de werking' aandacht gevraagd:

- Veranker de eigenaarsrol zoveel mogelijk op SG-niveau.
- Ervaring met en in de uitvoering een belangrijk criterium te maken bij het loopbaanbeleid. Vooral bij de benoeming in functies met een eigenaarsrol en de ondersteuning daarvan.
- Stel ter ondersteuning van de eigenaar teams samen die het brede palet aan taken kunnen ondersteunen. Een positionering buiten FEZ, bijvoorbeeld een directie Bestuursondersteuning, kan hierbij helpen.

#### Technische verbeteringen

In het onderzoek zijn knelpunten aangemerkt die het agentschappen moeilijk maken om tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen. Technische verbeteringen hiervoor zijn:

- Breng de terminologie van de Regeling agentschappen en de Rijksbegrotingsvoorschriften bij elkaar. Dit sluit nog niet altijd goed op elkaar, wat kan leiden tot discussies en verschillen van interpretaties bij de verantwoording.
- Zorg voor eenvoudiger budgetoverheveling.
- Geef agentschappen meer regelruimte in het hanteren van inhuurplafonds
- Organiseer dat opdrachtgeversbudgetten budgettair automatisch gecompenseerd worden voor de autonome ontwikkeling in de vraag (bijvoorbeeld individuele arbeidsrelaties, als driver voor de omvang van *bedrijfsvoeringstaken*).
- Maak in het kostprijsmodel ruimte voor lumpsum financiering en marges.
- De Loon-Prijs Ontwikkelingscyclus sluit niet aan. Het moment van besluitvorming over de Loon- en Prijsindexatie door de minister van Financiën (bij Besluitvormingsmemorandum eind april) en toevoeging hiervan (bij Voorjaarsnota begin juni) loopt niet in de pas met het tijdig kunnen opstellen en vaststellen van de tarieven op het juiste prijspeil. Dit moment in het uitvoeringsjaar maakt het voor zowel het agentschap als voor de opdrachtgever niet goed mogelijk om voorafgaand aan het uitvoeringsjaar in beeld te hebben wat het beschikbare budgetkader op het juiste prijspeil is (opdrachtgever) en wat het tarief op het juiste prijspeil moet zijn (agentschap).

#### 5.2.3 *Voordelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende voordelen:

- Lage transitiekosten  
Deze beleidsvariant leidt tot de minste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie en brengt derhalve relatief beperkte transitiekosten met zich mee. Organisaties hoeven niet te worden omgevormd naar andere organisatievormen;
- Behoud instrumenten  
Het is mogelijk voor organisaties om de instrumenten te behouden die van toegevoegde waarde zijn (onder andere baten-lastenstelsel, reservevorming en leenfaciliteit);
- Snelle doorlooptijd  
Aangezien dit de minst fundamentele variant is, kan deze het snelst worden doorgevoerd.

#### 5.2.4 *Nadelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende nadelen:

- Laag onderscheidend vermogen

Deze beleidsvariant behoudt de huidige situatie waarin het agentschapsmodel weinig onderscheidend vermogen heeft tussen agentschappen onderling en met andere organisatievormen.

- Onvoldoende oplossingen

Deze variant biedt naar verwachting onvoldoende oplossingen voor een deel van de geconstateerde problemen die spelen bij alle agentschappen behalve bij de output-gestuurde agentschappen (namelijk de kennis-gestuurde agentschappen, maatschappelijke-gestuurde agentschappen en de toezicht-gestuurde agentschappen). Met name bij toezicht-gestuurde agentschappen is meer principieel aan de orde of de inherente logica van de driehoek, zakelijke sturing en verantwoording (intentie) gericht op doelmatigheid en de wijze waarop deze in de modelkenmerken van het agentschapsmodel opgenomen zijn wel passen bij deze activiteiten. Immers, deze variant gaat ervan uit dat agentschappen ook binnen de intentie van het huidige agentschapsmodel voldoende publieke waarde kunnen creëren, ondanks dat de bevindingen laten zien dat een strakke sturing op doelmatigheid ten koste gaat van de creatie van publieke waarde.

### **5.3 Beleidsvariant 2 – Verbreden ('naar een regeling op hoofdlijnen met keuzevrijheid')**

#### *5.3.1 Kern beleidsvariant*

Deze variant biedt ruimte om de governance aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie waaronder het kunnen sturen op publieke waarde. Dit door een regeling 'op hoofdlijnen' te maken waarbinnen keuzevrijheden zijn om zelf invulling aan te geven. Dit betekent dat de regeling met name de belangrijkste principes voorschrijft die minimaal van belang zijn om uit te werken (bv. aansturing, bekostiging, evaluatie, verantwoording) maar de wijze waarop deze principes ingevuld worden (en de instrumenten die hiervoor benodigd zijn) kunnen worden gekozen al naar gelang het soort organisatie.

Binnen deze beleidsvariant krijgt de nieuwe regeling een bredere opzet dan momenteel het geval is. Deze variant betreft nadrukkelijk het streven naar publieke waarde. De oorspronkelijke doelmatigheidsbevordering speelt nog wel een rol, maar niet op de eerste plaats. Hiermee wordt de intentie van het model verbreed. De regeling binnen deze variant biedt de ruimte om in samenspraak met de belangrijkste actoren de meest geëigende wijze van governance te kiezen die passend is bij de kenmerken van de organisatie. Daarbij kan gedacht worden dat er bij de meer productie-gedreven organisaties sprake is van verticale sturingsrelatie, overeenkomstig met de huidige governance-structuren, en in andere gevallen er sprake kan zijn van meer horizontale samenwerkingsafspraken die meer gericht zijn op co-creatie.

Passend bij deze verbreding is dat de terminologie moet aansluiten op de nieuwe situatie en de differentiatie die daarin mogelijk is. De term 'agentschap' impliceert het hebben van een principaal-agent relatie. Juist hierop wordt maatwerk mogelijk, waarmee het voor de hand ligt om een neutralere benaming te gebruiken voor de agentschappen. Daarbij kan gedacht worden aan Interne Verzelfstandigde Overheidsorganisatie. Met deze benaming wordt duidelijk het onderscheid gemaakt met organisaties buiten de ministeriële verantwoordelijkheid.

De rol van de nieuwe regeling en de kadersteller (Financiën) wordt het bieden van voldoende handvatten om de juiste keuzes binnen deze ruimte te faciliteren. Dit betreft zowel de keuze voor welk governance-model (stewardshipmodel/principaal-

agent), de wijze van bekostigen (input, taak- of outputfinanciering) die wordt gehanteerd als voor welke instrumenten (o.a. baten-lasten, reservevorming, leenfaciliteit) wordt gekozen. De nieuwe regeling biedt het overkoepelende kader en de gereedchapskist waaruit intern verzelfstandigde overheidsorganisaties kunnen putten om de uitvoering zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten.

Deze variant richt zich op alle generieke bevindingen en daarmee omvat deze variant ook de thema's en oplossingen uit variant 'Verbreden'. De thema's van bekostiging en verantwoording, innovatie en de technische verbeteringen worden ook in deze variant opgenomen. In aanvulling daarop komt de verbredings-variant in grote lijnen tegemoet aan de gedifferentieerde bevindingen. De scope van de verbreding heeft echter enige beperking in de wijze waarop de gedifferentieerde bevindingen aangepakt kunnen worden. Binnen deze variant worden verbeteringen voorgesteld die zich richten op het instrumentarium, de modelkenmerken én de intentie.

Binnen deze variant is de scope van de verbreding een belangrijke factor voor de wenselijkheid en toepasbaarheid van de uitvoering. Hoe meer aspecten van het oorspronkelijke model worden verbreed, hoe meer impact het heeft op bijvoorbeeld het onderscheidend vermogen, herkenbaarheid en harmonisatie van het agentschapslandschap. Zodoende wordt in deze variant de balans gezocht tussen het 'oprekken' van het huidige agentschapsmodel en de mogelijke negatieve neveneffecten. Zo zijn er factoren van het huidige agentschapsmodel die in de nieuwe situatie blijven zoals ze zijn. Dit is gedaan om onderscheidend vermogen te blijven houden en een wildgroei aan nieuwe overheidsorganisaties te voorkomen. Zo beperkt de verbreding zich tot die situaties waar sprake is van de ministeriële verantwoordelijkheid en moet er sprake zijn van een sturingsrelatie waarbij beleid en uitvoering gescheiden zijn. Organisaties die niet voldoen aan die criteria worden niet met de verbreding geholpen.

### 5.3.2 *Eigenschappen beleidsvariant*

De huidige regeling schrijft relatief gedetailleerd voor op welke wijze de agentschappen aangestuurd dienen te worden. Dit is gedaan vanuit de intentie om zoveel mogelijk prikkels in te bouwen en om de organisaties in staat te stellen doelmatig te werken. In deze beleidsvariant wordt de regeling meer op hoofdlijnen beschreven en biedt het meer regelruimte (autonomie) om de meest effectieve en efficiënte wijze van governance te kiezen, inclusief de instrumenten die hiervoor nodig zijn. Deze keuze voor meest geëigende governance geschiedt in samenspraak met alle actoren (overheidsorganisatie, eigenaar, opdrachtgever(s) en overige stakeholders). Dit leidt ertoe dat maatwerk mogelijk is per intern verzelfstandigde overheidsorganisatie, wat vastgelegd wordt in een maatwerk-convenant.

Kijkend naar de instellingsvoorwaarden kunnen deze worden verruimd naar intern verzelfstandigde overheidsorganisaties, dat wil zeggen, organisaties die binnen de ministeriële verantwoordelijkheid vallen met enige vorm van sturingsrelatie (beleids- en/of beheersmatig). Dit betekent dat bekeken moet worden of enkele van de huidige instellingsvoorwaarden geschrapt kunnen worden.

De nieuwe regeling biedt derhalve meer een overkoepelend kader waarbinnen meer ruimte bestaat om zelf invulling te geven aan de wijze van aansturen en financiering en de instrumenten die hiervoor het meest effectief zijn. Hierbij biedt de regeling wel de minimale set aan eisen waar aandacht aan geschonken dient te worden en zorgt voor een goed gevulde 'gereedchapskist' voor de aansturing en uitvoering

van taken. De regeling wordt meer vormgegeven op basis van basisprincipes waar op grond van maatwerk en *best practices* de governance van de overheidsorganisaties naar eigen inzicht ingericht wordt. Hierbij is denkbaar dat vanuit de regeling en kadersteller voldoende handvatten moet worden geboden om op een juiste wijze om te gaan met deze ruimte tot maatwerk. Minimale vereisten worden in de regeling uitgewerkt, de aspecten waar maatwerk in kan worden aangebracht worden uitgewerkt in handreikingen. De aspecten die terugkomen in de nieuwe regeling zijn:

1. Effectiviteit en efficiëntie

Hieronder wordt verstaan hoe de organisaties komt tot een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen. Hiermee worden wijzigen doorgevoerd die impact hebben op de intentie van het oorspronkelijke model. Waar de doelstelling voorheen doelmatigheidsbevordering was, wordt nu het concept publieke waarde centraal gesteld (waar doelmatigheid onderdeel van is). Zoals in dit rapport naar voren is gebracht kan bij meer output-gestuurde organisaties doelmatigheid nog steeds het voornaamste onderdeel van de aansturing zijn. Bij andere organisaties moet meer focus liggen op publieke waarde, waarbij zowel efficiëntie en effectiviteit terugkomen. Dat wil zeggen de effectiviteit in het realiseren van de opgave (oftewel de beoogde publieke waarde). Doelmatigheid speelt dan nog steeds een rol, maar dan als onderdeel van de publieke waarde. De balans tussen de nadruk op doelmatigheid dan wel effectiviteit heeft impact op de uitwerking van de governance (zie hieronder).

2. Governance (Sturing, Bekostiging, Evaluatie, Beheersing, Toezicht en Verantwoording)

Onder governance verstaan we: de wijze van sturen, bekostigen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Bij het bepalen van de meest effectieve wijze van governance dient te worden gekeken naar welk (economisch) model hier het beste aan bijdraagt. Hierbij wordt veelal onderscheid gemaakt tussen het principaal-agentmodel (huidige model voor agentschappen) dan wel het stewardshipmodel (zie ook hoofdstuk 4). De output-gestuurde organisaties lenen zich goed voor een meer zakelijke en resultaatgerichte aansturing die binnen het principaal-agent-model de focus heeft, terwijl andere organisaties zich meer kunnen lenen voor het stewardshipmodel dat uitgaat van gedeelde belangen en vertrouwen. Hierbij is het met name van belang dat overeenstemming bestaat tussen de verschillende actoren binnen de governance-relatie welk model wordt gehanteerd en dat men zich er ook naar gedraagt. De keuze voor het model werkt vervolgens door in de verschillende aspecten van de governance:

**Sturing**

Bij het uitwerken van de meest effectieve sturingsrelatie zijn verschillende aspecten belangrijk. Ten eerste welke actoren onderdeel zijn van deze sturingsrelatie. Momenteel liggen de drie rollen vast (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer), maar indien effectief kan het mogelijk worden gemaakt om hiervan af te wijken. In sommige gevallen zijn er meer actoren (bijvoorbeeld door het betrekken van afnemers, cliëntenraden). Ten tweede hoe wordt de sturingsrelatie vormgegeven en welke instrumenten worden hiervoor ingezet. Hieronder wordt op basis van het gekozen sturingsmodel (principaal-



agent en stewardship) een indruk gegeven wat hiertoe de opties zijn<sup>34</sup>. Dit betekent dat kan worden aangesloten op de kenmerken van de overheidsorganisatie, waarbij er sprake kan zijn van verticale sturingsrelaties, of meer horizontale sturingsrelaties.

<b>Principaal-agent</b>	<b>Stewardship</b>
Begroting (resultaat)	Begroting (resultaten)
Contract met details	Contract op hoofdlijnen
Prestatie-indicatoren	Co-creatie
Gedetailleerde beschreven procedures	Discretionaire ruimte
Contact frequent	Contact voor overleg

*Figuur 6: instrumenten voor sturingsrelaties, ontleend aan van Thiel (2020)*

### Bekostiging

Gekozen kan worden voor die financieringsvorm die het beste past bij de taken van de overheidsorganisatie. In sommige gevallen is dat outputfinanciering (bijvoorbeeld bij een zakelijke aansturing voor concrete producten of diensten), in andere gevallen (bijvoorbeeld bij overheidsorganisatie die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies) ligt input of taakbekostiging meer voor de hand. Hierbij kan een organisatie – in afwijking van de huidige situatie – ook eigen budget hebben. Ten slotte is het mogelijk om per overheidsorganisatie verschillende soorten financiering toe te passen. De nieuwe regeling moet voldoende duidelijk zijn zodat de verantwoording aansluit op de verschillende vormen van bekostiging (bijlage D). De rolverdeling in het kader van budgethouderschap blijft hierin ongewijzigd (te weten: opdrachtgever is budgethouder).

### Beheersing (PIOFACH)

Bij het bepalen van de wijze waarop de beheersing wordt vormgegeven kan zowel worden gekeken naar de afspraken die hierover worden gemaakt als de instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet. Voor organisaties binnen de ministeriele verantwoordelijkheid zijn veel van de aspecten omtrent beheersing rijksbreed vastgelegd in wet- en regelgeving of rijksbrede instrumenten. Hier is de keuzevrijheid dus over het algemeen beperkt. Wel zijn er verschillende financiële beheersinstrumenten die ingezet kunnen worden om de wijze van werken en om de governance te ondersteunen, waaronder de keuze voor een verslaggevingsstelsel (kasverplichtingen dan wel baten-lasten), de leenfaciliteit (ook voor het doen van innovaties) of reservevorming. Net zoals de variant 'Verbeteren' dienen binnen deze variant de verslaggevingsregels flexibel genoeg te zijn om de verschillende vormen van aansturing en financiering te faciliteren.

### Toezicht

Bij de wijze van toezicht wordt het geheel aan *checks and balances* beschreven die dienen te borgen dat de afspraken of handelingen voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Dit zijn zowel de interne maatregelen (o.a. three lines of defense, audit comité) als de externe maatregelen (o.a. accountants, inspecties).

### Verantwoording

34 Ontleend uit overzicht van Sandra van Thiel – Leren loslaten

Gekozen kan worden voor puur verticale verantwoording (aansluitend bij het departementale jaarverslag), dan wel meer horizontale verantwoording naar andere doelgroepen (bv. externe jaarverslagen). Hierbij dient ook te worden gekeken op welke wijze de uitvoeringsorganisaties verantwoording af kunnen leggen richting de politiek.

Voor deze beleidsvariant dient de Regeling agentschappen te worden aangepast, waarbij veel meer een overkoepelend kader beschreven dient te worden. Bij het aanpassen van de regeling dient ook de semantiek te worden gezien. De momenteel gebruikte terminologie van agentschappen onderstreept met name de huidige focus vanuit het principaal-agent-model. Aangezien de focus van deze beleidsvariant niet alleen op het aspect doelmatigheid ligt maar ook wordt verbreed naar publieke waarde ligt het in de rede om de (beleids-)verantwoordelijkheid voor de Regeling agentschappen niet alleen bij het Ministerie van Financiën te houden, maar samen op te stellen met het Ministerie van BZK.

### 5.3.3 *Voordelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende voordelen:

- Biedt oplossingen voor de meeste geconstateerde problemen  
Deze beleidsvariant biedt de maximale ruimte aan de overheidsorganisaties om de wijze van aansturing en financiering te kiezen. Hierbij wordt zoveel als mogelijk ruimte geboden voor maatwerk en wordt onderkend dat niet voor alle overheidsorganisaties eenzelfde aansturing en/of financiering even effectief is. Hiermee kan het grootste deel van de geconstateerde problemen in hoofdstukken 3 en 4 aangepakt worden;
- Behoud instrumenten  
Het is mogelijk voor organisaties om de instrumenten te behouden die van toegevoegde waarde zijn (onder andere baten-lastenstelsel, reservevorming en leenfaciliteit);
- Lage transitiekosten  
Aangezien elke overheidsorganisatie die binnen deze regeling valt, zelf kan kiezen op welke wijze de aansturing en financiering plaatsvindt en met welke instrumenten, zullen de transitiekosten naar verwachting laag zijn.

### 5.3.4 *Nadelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende nadelen:

- Lagere mate van onderscheidend vermogen  
Het onderscheidend vermogen tussen de overheidsorganisaties die binnen deze regeling vallen en andere organisatievormen (reguliere diensten/zbo's) wordt kleiner;
- Instellingsvoorwaarden niet evident  
Met minder onderscheidend vermogen ontstaat de vraag wat een agentschap een agentschap maakt. Dit komt concreet tot uiting bij de vraag aan welke eisen een organisatie moet voldoen om een agentschap te worden en gebruik te maken van het instrumentarium. De impact van het maatwerk op de instellingsvoorwaarden is hierbij een belangrijk aspect wat nader uitgewerkt zou moeten worden.
- Zorgvuldige, consistente toepassingen van maatwerk niet evident  
De vrijheid die deze beleids optie biedt aan partijen om een maatwerk gover-

nance oplossing vorm te geven brengt het risico met zich mee dat gelegenheidsoverwegingen belangrijk zijn en niet altijd een consistente, uitlegbare toepassing wordt gehanteerd.

#### **5.4 Beleidsvariant 3 – Verbijzonderen ('naar verschillende beheersregimes')**

##### *5.4.1 Kern beleidsvariant*

Binnen deze beleidsvariant bestaan in de nieuwe Regeling agentschappen verschillende beheersregimes op basis van verschillende criteria (onderscheidende factoren). Deze variant biedt ruimte om verschillende soorten organisaties te bedienen met een specifiek regime, waarbij ook meer ruimte is voor publieke waarde. Hierbij kan worden gedacht aan drie beheersregimes voor drie verschillende categorie organisaties (zie bv. de clusters uit het IBO). Op basis van onderscheidende factoren kan worden bepaald binnen welk beheersregime een bepaalde organisatie valt. Elk beheersregime kan bestaan uit verschillende modelkenmerken (bv. aspecten van het principaal-agent- dan wel stewardshipmodel) of verschillende beheersinstrumenten (bijv. baten-lasten- dan wel kasverplichtingenstelsel). Hierbij wordt de sturing aangepast aan de hand van het soort organisatie en wordt afgestapt van het huidige 'one size fits all' model. De verschillende beheersregimes bevatten bepaalde minimumeisen die voor elk regime gelijk zijn. Daar bovenop volgen voor elk regime aparte voorgeschreven eisen in de regelgeving. Aanpassingen binnen deze variant zitten op de modelkenmerken en het instrumentarium, en waar differentiatie aan het licht is gekomen, ook in de intentie.

Deze beleidsvariant is een doorontwikkeling van de huidige regeling waar (qua opzet) al sprake is van twee soorten agentschappen, het baten-lasten-agentschap en het kasverplichtingen-agentschap. De variant geeft een antwoord op zowel de generieke bevindingen als de gedifferentieerde bevindingen. Binnen de voorgeschreven regimes worden ook de oplossingen uit de variant 'Verbreden' meegenomen. De generieke thema's van bekostiging, verantwoording, innovatie, gedrag en cultuur worden binnen elk regime uitgewerkt naar gelang van de kenmerken van het agentschap.

##### *5.4.2 Eigenschappen beleidsvariant*

De beheersregimes in de nieuwe Regeling agentschappen kunnen worden opgesteld op basis van de drie onderscheidende criteria die in het onderzoek gebruikt zijn om het landschap aan agentschappen te ordenen:

- 1) De eenduidigheid van de productdefinitie. Agentschappen onderscheiden zich in de mate waarin de producten herkenbaar gedefinieerd en afgenomen kunnen worden. Naar mate dit beter lukt zal de toepassing van het oorspronkelijke agentschapsmodel beter werken.
- 2) De mate van politieke dynamiek. Agentschappen kunnen in meer of mindere mate bloot staan aan politieke sturing. Dit kan invloed hebben als het lukt om, met de rollen in de driehoek, vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, wanneer de wenselijkheid van de dienstverlening minder onderhevig is aan politiek en maatschappelijk debat of juist al grotendeels vastligt in een wettelijke verankerde taakopdracht.

- 3) De helderheid van de relatie tussen product en het bedoelde effect. De relatie tussen input-product-output-outcome kan per agentschap meer of minder eenvoudig gelegd worden. Als die relatie minder duidelijker is, is het ook lastiger om met de prikkel die uitgaat van prijzen per product te komen tot een optimale realisatie van publieke waarde.

Dit leidt tot drie verschillende beheersregimes. De toezicht-gestuurde organisaties zijn niet meegenomen, mede gegeven de principiële vraag die is opgekomen ten aanzien van opdrachtgever-opdrachtnemer logica en de onafhankelijk positionering van de inspecties (zie hiervoor de paragraaf 5.7). Per beheersregime is een specifieke wijze van aansturing, governance en financiering uitgewerkt, inclusief een set aan (beheers-)instrumenten die hierbij aansluiten: in feite gaat het om twee basisvarianten, één toegesneden op de output-gestuurde activiteiten en één op kennisdanwel maatschappelijk gestuurde activiteiten.

- 1) Output-gestuurd
  - Principaal-agent-model is leidend;
  - Zakelijke aansturing;
  - Output (pxq) financiering;
  - Contractvorming en hoge mate van controle;
  - Baten-lastenstelsel.
- 2) Kennis-gestuurd
  - Stewardship-model is leidend;
  - Gedeelde belangen;
  - Taak-financiering;
  - Baten-lastenstelsel.
- 3) Maatschappelijk-gestuurd
  - Combinatie van elementen van principaal-agent en stewardship-model;
  - Gedeelde belangen;
  - Output of taak-financiering;
  - Baten-lastenstelsel.

Bij het aanbieden van meerdere beheersregimes ontstaat de vraag wie de daadwerkelijke indeling in de regimes doet. Dit kan middels objectieve criteria geschieden of er zou plaats kunnen zijn voor subjectieve voorkeuren vanuit het departement of agentschap. Wat dit complex maakt, is dat de dienstverlening en taken die verschillende overheidsorganisaties uitvoeren naar verwachting binnen verschillende beheersregimes kunnen vallen. Zo voert de NVWA zowel inspectietaken uit, en levert het concrete diensten en producten. Andere organisaties hebben een zogenaamde 'brandweerfunctie/beschikbaarheidsfunctie' maar leveren ook taken en diensten die goed in een PxQ systematiek passen. Het vergt nadere uitwerking hoe om te gaan met dergelijke organisaties. Te denken valt aan het aanbieden van een basis set, met organisatie specifieke 'uitbreidingen' waarover (in de driehoek) besloten kan worden. Een algemeen punt van aandacht blijft dat een verdere verbijzondering altijd zal leiden tot nieuwe grensgevallen.

Voor deze beleidsvariant dient de Regeling agentschappen te worden aangepast, waarbij de verschillende beheersregimes dienen te worden uitgewerkt. Aangezien de focus van deze beleidsvariant niet alleen op het aspect doelmatigheid is maar – in bepaalde beheersregimes ook wordt verbreed naar publieke waarde – ligt het in de rede om de (beleids-) verantwoordelijkheid voor de Regeling agentschappen niet alleen bij het Ministerie van Financiën te houden, maar samen op te stellen met het Ministerie van BZK.

#### 5.4.3 *Voordelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende voordelen:

- Biedt oplossingen voor de meeste geconstateerde problemen  
Deze beleidsvariant biedt de mogelijkheid om kijkend naar de aard van de organisatie een hogere mate van maatwerk te bieden. Hiermee is het mogelijk het grootste deel van de geconstateerde problemen in hoofdstuk 3 en 4 aan te pakken.
- Grotere consistentie en uitlegbaarheid in toepassing  
Hoewel er meer maatwerk wordt toegestaan, wordt deze ruimte gereguleerd. Hiermee kan er centraal gestuurd worden op wanneer er gebruik kan worden gemaakt van welke instrumenten, om zo een optimaal gebruik te faciliteren.

#### 5.4.4 *Nadelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende nadelen:

- Lagere mate van onderscheidend vermogen  
Door vier categorieën te maken wordt het landschap aan organisatievormen ingewikkelder. Ook het onderscheidend vermogen tussen agentschappen en andere organisatievormen (reguliere diensten/zbo's) wordt lager. Met name de kennis- en toezicht-gestuurde agentschappen lijken in hoge mate op de wijze waarop reguliere diensten worden aangestuurd en gefinancierd;
- Indeling multi-taak organisaties  
Hoewel ook bij andere verbetervarianten sprake is van moeilijkheden rond multi-taak organisaties, is dit vooral bij deze variant problematisch. De variant veronderstelt dat agentschappen in een hokje te plaatsen zijn, maar dit kan om verschillende redenen moeilijk zijn; vanwege multi-taak en een veranderende omgeving.
- Inflexibiliteit  
Hoewel de variant de Regeling agentschappen via de beheersregimes meer in lijn wordt gebracht met de kenmerken van een agentschap, faciliteert het niet direct flexibiliteit. Wanneer de situatie (omgeving, dienstverlening) bijvoorbeeld verandert, is het de vraag of er flexibel tussen beheersregimes geschakeld kan worden, of dat een agentschap 'vast' zit aan de specifieke regels.
- Transitiekosten  
Deze beleidsvariant werkt alleen als de organisaties ook daadwerkelijk in dat beheersregime zitten waar ze – gelet op de aard van de overheidsorganisatie – ook toebehoren. Dit betekent dat sommige verschillende huidige agentschappen naar een ander beheersregime dienen over te stappen (met als gevolg transitiekosten).

### 5.5 **Beleidsvariant 4 – Versmallen ('terug naar de oorsprong')**

#### 5.5.1 *Kern beleidsvariant*

Binnen deze beleidsvariant wordt de oorspronkelijke doelstelling van het agentschapsmodel (bevorderen van doelmatige bedrijfsvoering) weer centraal gezet. Dit betekent dat de regeling dusdanig wordt ingericht en aangescherpt dat de model-eigenschappen, instrumenten als instellingsvoorwaarden zich sterker gaan richten op het creëren van aantoonbare doelmatigheidswinst. Dit richt zich ook op betere informatievoorziening om doelmatigheid ook te kunnen meten. Organisaties die zich niet

lenen om een doelmatige bedrijfsvoering te realiseren komen niet (langer) in aanmerking voor de agentschapsvorm en worden/blijven dan wel regulier dienstonderdeel, dan wel een andere organisatievorm. Het aantal agentschappen wordt dan substantieel kleiner.

Binnen deze variant is het nog de vraag hoe de verbeteringen uit variant 'Verbeteren' zich verhouden tot de versmalling van het agentschapsmodel. Zo wordt in die variant gezocht naar ruimte om knelpunten op te lossen. Deze variant gaat ervan uit dat knelpunten niet spelen bij de agentschappen die onder het nieuwe regime vallen, waarmee die verbeteringen overbodig zijn. Dit komt bijvoorbeeld terug bij het knelpunt van de koppeling van de bekostiging op de verantwoording. Wanneer er alleen agentschappen zijn die bekostigd worden op basis van  $P*Q$ , dan is hier ook een oplossing voor gevonden.

Hierbij is aan te merken dat deze variant geen oplossing biedt voor de agentschappen die buiten deze versmalling vallen. Voor een deel van de bevindingen moeten nog aanvullende maatregelen uitgewerkt worden om ook die aan te pakken.

#### 5.5.2 *Eigenschappen beleidsvariant*

De agentschapsvorm blijft gestoeld op basis van de uitgangspunten van het principaal-agent-model en is bedoeld om zoveel als mogelijk het mechanisme en de prikkels van marktwerking binnen de overheid door te voeren. Deze organisatievorm is derhalve bedoeld voor die overheidsorganisaties die zich ook lenen voor deze marktmechanismes (vraag & aanbod/winst & verlies /realiseren van doelmatige bedrijfsvoering). Hierbij valt primair te denken aan overheidsorganisaties die interne diensten of producten leveren binnen het Rijk (o.a. ICT, facilitair, facturatie, UBR), dan wel organisaties die concrete diensten aan de samenleving of individuen leveren (taak-gestuurde organisaties).

De regeling krijgt een meer gesloten en exclusief karakter dan momenteel het geval is. Hoewel binnen de huidige regeling ook instellingscriteria zijn, is het soort organisaties dat momenteel agentschap is zeer divers (qua omvang, taak, arbeids-/kapitaalintensiteit, et cetera).

Voor de instellingsvoorwaarden wordt aangesloten op de huidige voorwaarden, waaronder de minimale omvang van omzet (€ 50 miljoen) en de grens van 5% afschrijvingskosten. De instellingsvoorwaarden worden aangescherpt op het kunnen voldoen aan output-financiering ( $PxQ$ ). Organisaties die geen duidelijke producten/of dienstverlening voortbrengen (taak- of inputfinanciering) lenen zich niet voor de agentschapsvorm.

De rollen in de driehoek worden versterkt zodat het spel van vraag (opdrachtgever) en aanbod (opdrachtnemer) maximaal tot zijn recht komt. Dit betekent ook dat de sturingsinformatie verbeterd moet worden om op een goede wijze te kunnen sturen op doelmatigheid. Waar veel studies en doorlichtingen moeite hebben om doelmatigheid te meten en aan te tonen, wordt dit binnen deze variant versterkt. Dit kan door strakker voor te schrijven welke doelmatigheidsindicatoren moeten worden gehanteerd, waarbij rekening gehouden moet worden met de vergelijkbaarheid over jaargrenzen heen, met andere soortgelijke agentschappen en met de private sector. De verslaggevingsregels zijn gebaseerd op de Richtlijn voor de Jaarverslaggeving (RJ). Overheidsorganisaties dienen hier – net als bedrijven – aan te voldoen. Uitzonderingen wordt zo min mogelijk toegestaan. De optie van kasverplichtingen-agentenschap wordt geschrapt aangezien deze minder bijdraagt aan het realiseren van doelmatige bedrijfsvoering dat het baten-lasten-agentenschap.

Voor deze beleidsvariant dient de Regeling agentschappen te worden aangepast, waarbij met name naar de instellingsvoorwaarden gekeken dient te worden. Tevens dient te worden afgesproken hoe de huidige agentschappen die niet aan de instellingsvoorwaarden voldoen worden omgevormd. Het ligt in de rede dat de agentschappen waarvan activiteiten in mindere mate passen bij de bedrijfsmatige logica, overstappen naar een andere organisatievorm. Zij kunnen samenwerkingsovereenkomsten sluiten, passend bij hun situatie en in lijn met een mogelijk op te stellen publieke governance code.

Aangezien de focus van deze beleidsvariant op doelmatigheid ligt, ligt het in de rede om de (beleids-)verantwoordelijkheid voor de Regeling agentschappen bij het Ministerie van Financiën te houden.

### 5.5.3 *Voordelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende voordelen:

- Meer onderscheidend vermogen  
Op deze wijze is de organisatievorm van agentschap (zoveel als mogelijk) onderscheidend aan andere organisatievormen binnen de Rijksoverheid (o.a. reguliere dienstonderdelen, zbo's). Het agentschapsmodel heeft één duidelijke doelstelling en is derhalve ook bedoeld voor die organisaties die zich kunnen verhouden tot het realiseren van dit doel;
- Meer ordening  
In lijn met het vorige punt draagt deze variant ook bij aan een ordening binnen het rijksbrede organisatielandschap: binnen het landschap van overheidsorganisaties zijn voor de organisaties die volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen twee soorten te onderkennen<sup>35</sup>:
  - 1) Agentschappen (puur gericht op de doelmatige bedrijfsvoering);
  - 2) Reguliere diensten (alle andere overheidsorganisaties).
- Hogere mate van bevorderen doelmatigheid  
Belangrijkste voordeel is dat op deze wijze zoveel als mogelijk de doelmatigheid wordt bevorderd. Dit dient zowel te leiden tot het verlenen van dezelfde dienstverlening tegen lagere kosten, dan wel tot betere dienstverlening tegen dezelfde kosten.

### 5.5.4 *Nadelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende nadelen:

- Hoge transitiekosten  
Binnen deze beleidsvariant zullen de huidige agentschappen die niet voldoen aan de nieuwe instellingsvoorwaarden worden omgevormd tot een regulier dienstonderdeel dan wel zbo. Dit leidt tot (hoge) transitiekosten omdat dit betekent dat deze diensten bijvoorbeeld naar een ander verslaggevingsstelsel over dienen te gaan (aanpassen ICT, opleiding personeel). Deze variant geeft geen kant en klare route voor het uitstappen uit het model. Om transitiekosten te voorkomen zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden dat de wijzigingen alleen van toepassing zijn op nieuwe agentschappen en dat de huidige agentschappen blijven bestaan. Hiermee wordt echter de variant ondermijnd.

<sup>35</sup> Bij het uitwerken van deze beleidsvarianten wordt de organisatievorm 'sui generis' buiten beschouwing gelaten

- Onvoldoende aandacht voor publieke waarde  
Deze variant biedt geen aangrijpingspunten voor het bevorderen van de breed gedragen behoefte om in de uitvoering meer de focus te leggen op publieke waarde of hier invulling aan te geven, hoewel bij de agentschappen die binnen deze variant blijven bestaan de koppeling van doelmatigheid aan publieke waarde een-op-een is.
- Onvoldoende oplossingen  
Niet alle bevindingen worden hiermee opgelost. Voor de agentschappen die buiten de smalle scope van deze variant vallen biedt het nog geen oplossingen. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat per agentschap de afweging moet worden gemaakt om dit óf naar de markt te brengen, óf als dienstonderdeel verder te gaan.
- Uitvoerbaarheid  
Er is nog veel onzekerheid over uitvoering van deze variant  
Er zijn veel aspecten onduidelijk over een mogelijke uitvoering van deze variant. Zo moet een keuze worden gemaakt hoe wordt bepaald welke agentschappen binnen de versmalling vallen en kunnen blijven bestaan en welke agentschappen erbuiten vallen. Er is nog onvoldoende zicht op welke organisatievorm het meest passend is voor de agentschappen die erbuiten vallen.

#### **Groeivariant – naar een verdere versmalling**

Binnen bovenstaande variant wordt met name gekeken naar overheidsorganisaties die zich kunnen verhouden tot het op een bedrijfsmatige/ doelmatige wijze. Het is mogelijk om deze scope nog verder te versmallen naar alleen die organisaties die interne dienstverlening leveren binnen de overheid (bv. ICT, facilitair, huisvesting, consultancy). Dit omdat overheidsorganisaties die diensten aan de samenleving dan wel direct aan individuen leveren zich beter laten aansturen op basis van publieke waarde en dus minder geschikt zijn om primair op doelmatigheid te worden aangestuurd.

## **5.6 Beleidsvariant 5 – Vervloeien ('naar één organisatievorm')**

### **5.6.1 Kern beleidsvariant**

In deze beleidsvariant wordt de agentschapsvorm als organisatievorm opgeheven en gaan huidige agentschappen verder als apart organisatieonderdeel. Het is een verder doorgevoerde versie van de variant 'Verbreden' waarbij het onderscheidend vermogen dusdanig diffuus is dat er niet meer gesproken kan worden over een 'agentschap' waarvoor specifieke instellingsvoorwaarden gelden. De variant vereist een aanpak die rijksbreed is voor alle typen uitvoeringsorganisaties en niet alleen voor agentschappen. Binnen deze beleidsvariant worden de beheersinstrumenten die momenteel van toegevoegde waarde zijn (bv. baten-lastenstelsel, leenfaciliteit, reservvorming) bij agentschappen ook beschikbaar gesteld aan reguliere dienstonderdelen en voormalige agentschappen.

Deze variant kan op twee manieren worden beredeneerd. Ten eerste vanuit de redenering dat niet hard aan te tonen is dat het agentschapsmodel de oorspronkelijke doelstelling (het bevorderen van doelmatige bedrijfsvoering) heeft gerealiseerd. Daarmee verdwijnt de bestaansgrond van deze aparte organisatievorm en kan hij worden opgeheven. Ten tweede is dat de variant het ultieme gevolg kan zijn van de hieronder genoemde groeivariant. Door het agentschapsmodel te verbreden en ruimte te laten om de invulling op maat in te richten, wordt het onderscheidend vermogen tussen het agentschapsmodel en reguliere dienstonderdelen kleiner. Indien



vervolgens ook de instrumenten die aan agentschappen ter beschikking worden gesteld ook ter beschikking komen aan reguliere dienstonderdelen is elk onderscheidend vermogen weg en verdwijnt de reden om een aparte organisatievorm te hebben. Met name in de groeivariant (naar één governance code voor alle uitvoering) ligt dat in de rede.

#### 5.6.2 *Eigenschappen beleidsvariant*

De aparte organisatievorm agentschap wordt opgeheven. Huidige agentschappen worden omgevormd tot reguliere dienstonderdelen. Binnen deze beleidsvariant kan vervolgens worden verkend of de beheersinstrumenten die momenteel van toegevoegde waarde zijn (bv. baten-lastenstelsel, leenfaciliteit, reservevorming) ook beschikbaar kunnen worden gesteld aan de nu reguliere dienstonderdelen.

De verplichtstelling van het principaal-agent komt te vervallen. Er kan voor organisatieonderdelen zelf worden besloten welk theoretisch sturingsmodel gebruikt kan worden, en of dit op basis van principaal-agent, of op basis van het stewardship-model gebeurt.

#### **Groeivariant – naar één Wet op de Overheidsorganisaties en één publieke governance code**

Deze beleidsvariant zou kunnen doorgroeien naar één wet op overheidsorganisaties met één publieke governance code. Dit is in lijn met (deel)adviezen van de Staatscommissie Parlementair Bestel, het programma Werk aan Uitvoering (WaU). De aanbeveling van deze Staatscommissie is een van de redenen om de momenteel lopende brede evaluatie naar de kaders voor organisaties op afstand uit te voeren (o.l.v. de ministeries van BZK en FIN). Doel van deze groeivariant is – om vanuit één brede visie op uitvoering – te komen tot een eenduidig stelsel van kaders, principes en best practices voor alle overheidsorganisaties.

#### **Eén Wet op Overheidsorganisaties**

Eén Wet op de Overheidsorganisaties is met name gericht op de wettelijke verankering van externe verzelfstandigde overheidsorganisaties (zbo's en RWT's) en beschrijft waar de grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid beginnen en eindigen. Deze wet dient een uitwerking te bevatten (codificatie) van de specifieke eisen voor de instelling van extern verzelfstandigde overheidsorganisaties, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven. In deze wet dient ook te worden verankerd dat bij het 'op afstand zetten' van publieke taken 'interne verzelfstandiging' de voorkeur boven de instelling van een zbo met het oog op democratische controle en politieke verantwoording. Deze groeivariant sluit aan bij het advies van de Staatscommissie Parlementair Bestel.

#### **Eén publieke governance code**

De Wet op de Overheidsorganisaties wordt aangevuld met een publieke governance code. In de publieke governance code staan de principes en best practices voor een goede governance binnen de (rijks-)overheid. Onder governance wordt verstaan: de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Deze publieke governance code richt zich niet alleen

op de intern verzelfstandigde overheidsorganisaties (voorheen agentschappen), maar ook op de extern verzelfstandigde overheidsorganisaties (zbo's) en de reguliere dienstonderdelen (uitvoeringsorganisaties binnen ministeriële verantwoordelijkheid, niet zijnde agentschappen).

De principes beschrijven verschillende algemene uitgangspunten die van belang zijn voor het goed invullen van de governance van de verschillende overheidsorganisaties (zogenaamde *principles of good governance*). De concrete uitwerking en invulling van deze algemene uitgangspunten kan echter verschillen per overheidsorganisatie. Daarom wordt ruimte geboden om de daadwerkelijke invulling in te richten op basis van de specifieke behoeften. De code beschrijft heel bewust de WAT en niet de HOE. Voor de concrete invulling biedt de code wel verschillende best practices en instrumenten die gebruikt kunnen worden voor een zo effectief en efficiënt mogelijke invulling. Deze verschillende '*principles of good governance*' komen overeen met die beschreven in de hierboven beschreven beleidsvariant verbreden:

1. Onafhankelijkheid en autonomie
2. Effectiviteit en efficiency
3. Governance
  - a. sturing
  - b. bekostiging
  - c. evaluatie
  - d. beheersing
  - e. toezicht
  - f. verantwoording
4. Beginselen van behoorlijk bestuur
  - a. openheid en integriteit
  - b. participatie
  - c. behoorlijke contacten met burgers
  - d. legitimiteit
  - e. lerend en zelfcorrigerend vermogen

Een dergelijke publieke governance code is in lijn met het advies van het programma Werk aan Uitvoering (WaU) die adviseert 'om te komen tot een governance code voor uitvoeringsorganisaties gebaseerd op publieke waarde. Hierin dienen de algemene beginselen van behoorlijke bestuur in te worden beschreven'.

Binnen deze groeivariant kan uiteindelijk de Regeling agentschappen opgaan in deze publieke *governance code*. Indien de publieke *governance code* ook voor reguliere dienstonderdelen van toepassing is en deze reguliere dienstonderdelen ook gebruik kunnen maken van de beheersinstrumenten die momenteel ter beschikking staan aan de huidige agentschappen (bv. baten-lastenstelsel, leenfaciliteit, reservevorming), dan kan het landschap worden vereenvoudigd tot 'interne overheidsdiensten' en 'externe overheidsdiensten'.

Het momenteel lopende traject van de brede evaluatie naar de kaders voor organisaties op afstand kan uitwijzen of deze groeivariant wenselijk is. Doel van dit programma is om inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de kaders van de verschillende overheidsorganisaties (o.a. zbo's, planbureaus, rijksinspecties, stichtingen, agentschappen en adviescolleges) en om aanbevelingen te doen ter verbetering. Het programma verwacht eind 2021 met een eindrapport en advies te komen.

Bovenstaande Wet op Overheidsorganisaties en de publieke governance code kan worden opgesteld onder de coördinatie van de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### 5.6.3 *Voordelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende voordelen:

- Meer ordening  
Door het laten verdwijnen van de organisatievorm agentschappen ontstaat een duidelijker landschap van overheidsorganisaties, te weten interne overheidsorganisaties (reguliere dienstonderdelen) en externe overheidsorganisaties (zbo's).
- Maatwerk en regelruimte  
Binnen de interne dienstverlening zijn beheersinstrumenten toegankelijk en kunnen aansluiten op de behoefte van de organisatie, zonder dat dit strak gereguleerd is zoals in het agentschapsmodel. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor maatwerk.

#### 5.6.4 *Nadelen beleidsvariant*

Deze beleidsvariant heeft de volgende nadelen:

- Hoge transitiekosten  
Onderdeel van deze beleidsvariant is om te onderzoeken of de huidige beheersinstrumenten (bv. baten-lastenstelsel, leenfaciliteit, reservevorming) ook beschikbaar gesteld kunnen worden aan reguliere dienstonderdelen. Indien dit mogelijk is, dan kunnen huidige agentschappen op vergelijkbare wijze doorwerken. Mocht dit niet of niet geheel mogelijk is, dan ontstaan transitiekosten omdat organisaties de transitie moeten maken naar bijvoorbeeld een ander verslaggevingsstelsel.
- Vergroting complexiteit uitvoeringslandschap  
Doordat er voor ieder organisatieonderdeel een eigen set aan afspraken wordt gemaakt over instrumenten die gehanteerd worden, is er beperkt overzicht van het gehele uitvoeringslandschap mogelijk.
- Verminderde centrale sturing  
Het is de vraag of departementen in staat zijn een weg te vinden in het organisatielandschap wanneer het niet afgekaderd is en het helemaal opengesteld is om het naar eigen inzicht in te richten. Het lerend vermogen tussen organisatie over welke instrumenten in welke gevallen werken kan beperkt zijn, omdat er grote diversiteit te verwachten is in het gebruik van instrumenten.

### 5.7 **Toezicht-gestuurde organisaties**

De bevindingen in dit IBO laten zien dat er voor toezicht-gestuurde organisaties twee varianten mogelijk zijn. Ten eerste kan worden gekeken of een fundamentele verbreding van de regeling – zoals in de beleidsvariant Verbreden omschreven – voldoende ruimte biedt in het licht van de principiële vraag die opgekomen is. Ten tweede kan een voor inspecties toegesneden governance model gecreëerd worden. Hiertoe wordt gepleit door de rijksinspecties in hun brief<sup>36</sup> aan de staatssecretaris van BZK op basis van de evaluatie van de Aanwijzingen van de rijksinspecties zoals de inspectieraad die heeft uitgevoerd.

<sup>36</sup> Zie [Brief aan BZK betreffende 'evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties'](#) en [Tweede brief Evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties | Brief | Rijksinspecties](#)

De positionering van de rijksinspecties heeft recent veel aandacht gekregen. Zo zijn de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties ook door het ministerie van BZK geëvalueerd als onderdeel van de brede evaluatie. De principiële vraag of het agentschapsmodel met onder andere zijn inherente logica van opdrachtgever en opdrachtnemer passend is voor rijksinspecties moet worden gezien in relatie tot deze evaluatie. Gezien de twee mogelijke varianten voor toezicht-gestuurde organisaties, en het nog lopende onderzoek in het kader van de brede evaluatie heeft dit IBO geen conclusie getrokken met betrekking tot de toezicht-gestuurde organisaties en zijn deze organisaties ook niet meegenomen in de verschillende beleidsvarianten zoals eerder beschreven.

## **5.8 Houding en gedrag**

In dit IBO is nadrukkelijk gekeken naar hoe het agentschapsmodel aansluit op de kenmerkende omstandigheden en typering van de organisaties die binnen het model functioneren. In de beleidsvarianten is gezocht naar manieren hoe een goede fit tot stand gebracht kan worden tussen de vormgeving van 'het spel' en partijen die eraan deelnemen. De aandacht ging hierbij vooral uit naar de opzet.

In de diverse bijeenkomsten in het kader van dit IBO is echter veelvuldig aandacht gevraagd voor de notie dat het er uiteindelijk ook op aankomt hoe 'het spel' met elkaar gespeeld wordt; de werking.

De spelers moeten bereid zijn om in de geest van de regeling deel te nemen. Om in de metafoor van 'het spel' te blijven: iemand die alleen voor eigen gewin gaat, ten koste van hetgeen het spel moet opleveren is een spelbederver. In het ABD rapport 'Verbeter de werking'<sup>37</sup> wordt o.a. aandacht gevraagd voor de noodzaak dat alle betrokkenen in verbinding met elkaar een goed samenspel laten zien. Dit inzicht sluit hier goed op aan.

In dit IBO is meermaals naar voren gekomen dat er sprake moet zijn van gelijkwaardigheid in de driehoek. Taal doet ertoe in die context. Termen als opdrachtgever en opdrachtnemer zetten die gelijkwaardigheid al onder druk. Het is van belang om een gezamenlijk en gedragen beeld te hebben van wat men van elkaar mag verwachten bij het vervullen van de rol. Wederzijds begrip voor elkaars rol positie kan versterkt worden door een strategisch loopbaanbeleid, waarmee de kloof tussen beleid en uitvoering verkleind kan worden.

De spelers moeten ook in staat zijn om hun rol goed in te vullen. De positionering van de spelers moet passen zijn bij de opgave waarvoor men aan de lat staat. Bij taken en verantwoordelijkheden horen ook de bevoegdheden en middelen om het waar te kunnen maken. Een opdrachtgever moet wel de financiële middelen hebben voor de opdrachten die er verleend moeten worden. Een opdrachtnemer moet opdracht kunnen weigeren als het niet uitvoerbaar is.

De spelers moeten weten wat er van hen verwacht wordt. Er is bewustwording nodig over de rol van houding en gedrag in het werken met het agentschapsmodel. Dit vergt veel van de expertise van de mensen die binnen de driehoek werkzaam zijn. Versterking kan zich enerzijds richten op kennis en expertise over het model (of mo-

37 [ABDTOP Consult, Verbeter de werking!!; rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst](#)

dellen), uitgangspunten, kaders en instrumenten. Hierbij is het van belang dat permanente educatie beschikbaar is voor het personeel dat actief is binnen de verschillende organisaties die betrokken zijn in de governance. Hiervoor dienen onder andere opleidingen en opleidingsprofielen beschikbaar te zijn. Dit sluit aan op het opleidingsprofiel 'Uitvoering en Financiën' dat momenteel wordt uitgewerkt binnen de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB); Anderzijds kan versterking zich ook richten op kennis en expertise van de succesfactoren die bepalend zijn voor het goed functioneren van het model. Om goed in te kunnen schatten wat de meest effectieve en efficiënte wijze is waarop de governance ingericht dient te worden, is kennis nodig van de succesfactoren.

De rol van houding en gedrag in de uitvoering van organisatiekaders is ook een thema in de 'Brede evaluatie naar organisatiekaders' en bij de implementatie van dit IBO zou er gesteund moeten worden op aanvullende inzichten die daar zijn ontstaan. Hiernaast kan een leerlijn worden ontwikkeld voor uitvoering en governance waarbij kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB).

Los van welke vormgeving van het model uiteindelijk gekozen wordt is de houding en gedrag van de deelnemende partijen een zeer wezenlijke succesfactor.

## **5.9 Conclusie**

Dit rapport maakt duidelijk dat sinds de creatie van het agentschapsmodel in de jaren '90 het model toegevoegde waarde heeft weten te leveren maar nu niet meer 'bij de tijd is'. De focus van de overheid bij de uitvoering van publieke taken is verschoven van het bevorderen van doelmatigheid naar het creëren van publieke waarde (waarvan doelmatigheid overigens onderdeel van is). Het aantal uitvoeringsorganisaties die over de jaren agentschap zijn geworden is zeer divers en het huidige agentschapsmodel is niet geschikt om voor al deze organisaties de focus op het creëren van publieke waarde te bevorderen.

Op basis van deze bevindingen en conclusies zijn er sterk verschillende handelingsperspectieven. Om die reden heeft dit IBO vijf verschillende beleidsvarianten geformuleerd met ieder zijn eigen voor- en nadelen. Op basis van de beoordeling van deze voor- en nadelen spreekt dit IBO een voorkeur uit voor één van de beleidsvarianten: 'Verbreden'. Hierna wordt deze beoordeling en conclusie beschreven. De voorkeur voor één beleidsvariant betekent overigens naar het oordeel van dit IBO niet dat andere beleidsvarianten niet ook serieuze kandidaten zijn. Ook dit wordt nader geduid in onderstaande redenering.

De variant 'Verbeteren' wordt in dit IBO beschouwd als minimale inzet. De oplossingen die deze variant biedt helpen de generieke knelpunten uit het onderzoek te verbeteren. De variant komt echter onvoldoende tegemoet aan de wens om de focus van agentschappen te verleggen naar het creëren van publieke waarde. Met name de knelpunten die ontstaan ten gevolge van de grote mate van differentiatie tussen agentschappen worden met deze variant niet goed opgelost. Om voor alle agentschappen het creëren van publieke waarde te bevorderen is er behoefte aan maatwerk. Ook wanneer er naar andere trajecten<sup>38</sup> gekeken wordt, is er deze behoefte aan ruimte voor maatwerk. Die ruimte wordt wel in voldoende mate geboden in de varianten 'Verbreden' en 'Verbijzonderen'. Bij beide wordt gezorgd dat de werking

38 Bijvoorbeeld Werk aan Uitvoering (WaU) en de Tijdelijk Commissie Uitvoering (TCU)

van het agentschapsmodel beter aansluit op de kenmerken van de agentschappen. 'Verbreden' doet dit door een model op hoofdlijnen, met meer ruimte voor maatwerk, 'Verbijzonderen' doet dit door verschillende beheersregimes mogelijk te maken. Bij de 'Verbijzonderen' variant worden er wel kanttekeningen geplaatst bij de uitvoerbaarheid. Dit zit het met name in het toedelen aan beheersregimes, vooral bij multi-taak organisaties. Vanwege die complexiteit wordt aan de 'Verbijzonderen' variant niet de voorkeur gegeven. De 'Versmallen' variant gaat terug naar de basis. Deze variant biedt een adequate oplossing voor een kleiner deel van de huidige agentschappen die passen bij deze versmalling, maar niet voor alle overige agentschappen. Ook krijgt de creatie van publieke waarde in deze variant onvoldoende aandacht. Daarmee valt de 'Versmallen' variant af als voorkeurskeuze. De 'Vervloeien' variant kiest er eigenlijk voor om het agentschapsmodel op te heffen en daarvoor in de plaats een rijksbreed governance-kader in de plaats te stellen. Met een dergelijk kader wordt er zoveel maatwerk toegestaan dat in feite de agentschapsvorm vervloeit met andere organisatievormen. Deze variant kan worden gezien als een verlengde van de variant 'Verbreden'. Op termijn kan dit een wenselijke oplossing zijn, maar omdat dit afhankelijk is van andere kaders en andere trajecten is dit vanuit de scope van het IBO geen realistische variant voor de korte termijn, maar is dit vooral een groeivariant om de toekomstvisie voor agentschappen en uitvoeringsorganisaties in te kleuren.

Bovenstaande redeneerlijn maakt duidelijk dat de voorkeur ligt bij de variant 'Verbreden'. Deze komt tegemoet aan knelpunten en biedt de ruimte om door maatwerk een betere aansluiting te krijgen tussen het agentschapsmodel en het type agentschap, met als doel het agentschap optimaal in staat te stellen om publieke waarde te creëren. Afhankelijk van de uitkomsten van andere trajecten zoals de Brede Evaluatie naar Organisatiekaders kan deze variant overgaan in de 'Vervloeien' variant.

Dit IBO heeft met bovenstaande beleidsvarianten en voorkeursvariant geen keuze gemaakt voor de toezicht-gestuurde organisaties. Bij deze agentschappen zijn fundamentele vragen opgekomen met betrekking tot de onafhankelijke positionering in relatie tot de essentiële kenmerken van een agentschapsmodel. Dergelijke vragen spelen overigens ook bij de inspecties die geen agentschap zijn. Bovendien is er momenteel een evaluatie gaande met betrekking tot de positionering van de inspecties. Om deze redenen heeft dit IBO gekozen om geen conclusies te trekken en aanbevelingen te doen met betrekking tot de inspectie-agentenschappen.

In het verlengde van de eerder genoemde vijf beleidsvarianten, wil dit IBO één onderwerp naar voren halen en benadrukken: het belang van houding en gedrag en kennis en expertise over verschillende governance-vormen. Dit IBO constateert dat de praktijk duidelijk laat zien dat passende governance-afspraken voor bepaalde uitvoeringsactiviteiten niet voldoende zijn voor succes. Minstens even belangrijk zijn, gedragen vanuit de top, de wil, het onderlinge vertrouwen en de bij de governance-afspraken passende houding en gedrag. De praktijk laat zien dat deze niet vanzelf komen. Om die reden doet dit IBO, ongeacht de beleidsvariant waar voor gekozen wordt, de aanbeveling om de kennis en expertise omtrent governance te vergroten en meer aandacht te geven aan het belang van houding en gedrag bij een goed functionerende governance.

Variant	Kern	Voordelen	Nadelen
Verbeteren	<b>'Incrementele stappen'</b> Dit is de minimale variant die alleen de meest urgente knelpunten wegneemt. Het	1. Lage transitiekosten 2. Behoud van instrumenten	1. Lagere mate onderscheidend vermogen

	huidige model wordt slechts 'verbeterd' zodat de agentschappen functioneren zoals ze nu al doen maar dan beter publieke waarde te kunnen genereren.	3. Snelle doorlooptijd	2. Onvoldoende oplossingen
<i>Verbreden</i>	<b><u>'Naar een regeling op hoofdlijnen met keuzevrijheid voor maatwerk'</u></b> Deze variant biedt ruimte om de governance en aansturing aan te passen aan de behoefte van het soort organisatie waaronder het kunnen sturen op publieke waarde. Dit door een regeling 'op hoofdlijnen' te maken waarbinnen keuzevrijheden zijn.	1. Lage transitiekosten 2. Behoud van instrumenten 3. Bied oplossingen voor meest geconstateerde problemen	1. Lagere mate van onderscheidend vermogen 2. Instellingsvoorwaarden niet evident 3. Zorgvuldige, consistente toepassingen van maatwerk niet evident
<i>Verbijzonderen</i>	<b><u>'Naar verschillende beheersregimes'</u></b> Deze variant gaat uit van dezelfde principes als de variant 'verbreden', maar worden de nieuwe vrijheden in het agentschapsmodel gereguleerd door verschillende beheersregimes in de Regeling agentschappen door het bieden van verschillende beheersregimes (1a t/m 1d).	1. Bied oplossingen voor meest geconstateerde problemen 2. Grotere consistentie en uitlegbaarheid in toepassing	1. Lagere mate van onderscheidend vermogen 2. Ordening is ingewikkeld 3. Indeling van multi-taak organisatie. 4. Inflexibiliteit 5. Hoge transitiekosten
<i>Versmallen</i>	<b><u>'Terug naar de oorsprong'</u></b> De regeling wordt alleen toegankelijk voor die organisaties die baat hebben bij de uitgangspunten van het huidige model (gebaseerd op sturen op doelmatigheid). Organisaties die behoefte hebben aan maatwerk om te komen tot publieke waarde worden tot andere organisatieonderdeel omgevormd.	1. Meer onderscheidend vermogen 2. Meer ordening 3. Hogere mate van bevordering doelmatigheid	1. Hoge transitiekosten 2. Onvoldoende aandacht voor publieke waarden 3. Bied onvoldoende oplossingen 4. Uitvoerbaarheid
<i>Vervloeien</i>	<b><u>'Naar één organisatievorm'</u></b> In deze variant wordt het agentschapsmodel zo ver opgerekt dat de agentschapsvorm <i>vervloeit</i> met andere organisatievormen (bv. het reguliere dienstonderdeel). Daarmee houdt de agentschapsvorm op te bestaan. De variant vereist een aanpak die rijksbreed is voor alle typen uitvoeringsorganisaties en niet alleen voor agentschappen.	1. Meer ordening 2. Maatwerk en regelruimte	1. Hogere transitiekosten 2. Vegroting complexiteit uitvoeringslandschap 3. Verminderde centrale sturing

Figuur 7: Overzicht varianten

## Bijlage A: Knelpunten uit de praktijk

In interviews met 'practitioners' zijn ook enkele knelpunten vanuit de praktijk naar boven gekomen. Deze punten verdienen evenwel aandacht, omdat deze de dagelijkse praktijk flink kunnen frustreren. Hieronder vindt u een uiteenzetting.

Knelpunt	Gevolg
De strikte interpretatie van het begrip omzet uit de RJ (verplicht risico lopen) zorgt ervoor dat niet alle productie van een agentschap wordt verantwoord.	De BLA-paragraaf is niet altijd een volledige weerspiegeling van de activiteiten van een agentschap.
Budgetoverhevelingen van het departement die verrekend moeten worden met de agentschappen.	Middels desalderingen en het jaarlijks versturen van facturen worden suboptimale oplossingen vormgegeven die als zeer tijdrovend worden ervaren.
Een agentschap kan geen bestemmingsreserves/-fondsen aanhouden.	Innovatie of verbeteringen in de dienstverlening moeten altijd via een andere (suboptimale) manier in de begroting geregeld worden.
Door het verbod op het hebben van financiële vaste activa in de RA kan een agentschap geen lange vorderingen aanhouden, terwijl deze er wel kunnen zijn.	De lange vorderingen worden als korte vorderingen verantwoord.
Voorzieningen moeten tegen contante waarde worden verantwoord.	Door de verplichting uit de RJ dat voorziening contant moeten worden opgenomen kunnen jaar-op-jaar flinke schommelingen ontstaan.



## Bijlage B: Raakvlakken andere organisatievormen: de migratieketen

Het doel van deze bijlage is om te analyseren in hoeverre de wijze van organiseren invloed heeft op het creëren van doelmatigheid en/of publieke waarde. Hierbij richt dit onderdeel zich op het contrast tussen agentschappen en andere organisatievormen om nader te onderzoeken in hoeverre effecten zijn te herleiden tot het model zelf of de toepassing ervan. Dit wordt gedaan door te kijken naar de migratieketen, waarbij verschillende organisatievormen samenwerken aan een gemeenschappelijk doel.

### Migratieketen

Binnen de Migratieketen werken verschillende organisaties aan dezelfde maatschappelijke opgave, zij het vanuit een eigen invalshoek. De gehele migratieketen is groot, waarvan enkele organisaties een beperkte rol spelen. De uitwerking van de migratiecasus richt zich daarom alleen op de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Hiermee worden de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie buiten de scope gelaten.

Binnen dit onderdeel worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Wat zijn of waren de overwegingen om voor een specifieke organisatievorm te kiezen?
- Wat zijn onderscheidende factoren tussen de verschillende organisatievormen?
- In hoeverre hebben verschillen in de organisatievorm invloed op het nastreven van publieke waarden en doelmatigheid?

#### *Organisaties uit de migratieketen*

Vanaf 1994 is de IND een agentschap hangend onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Ze is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland en beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Het handelen van IND wordt bepaald door het vreemdelingenbeleid, de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlandschap.<sup>39</sup> De IND behandelt drie soorten aanvragen: regulier, asiel en naturalisatie.

Vanaf 1994 is het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) hangend onder het Ministerie van JenV, dat belast is met de materiële- en immateriële opvang van asielzoekers. Dit betekent het plaatsen van asielzoekers in (gemeentelijke) opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de betreffende gemeente, als ook werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsge-rechtigden naar de beschikbaar gestelde huisvesting.<sup>40</sup> Met het oog op een betere beheersbaarheid van de omvang van de op te vangen groep asielzoekers is op 1 januari 1992 het nieuwe toelatings- en opvangmodel ingevoerd. Doel van dit model is

<sup>39</sup> Doorlichting IND

<sup>40</sup> Instellingswet COA

onder meer de behandeltermijn van de asielverzoeken te verkorten en zo het aantal asielzoekers in de opvang, en de verblijftijd in de centra te beperken.

De DT&V is sinds 2007 een dienstonderdeel van het Ministerie van JenV. Haar taak is om het vertrek uit Nederland voor te bereiden, te regisseren en te organiseren voor mensen die geen rechtmatig verblijf (meer) in Nederland hebben. De DT&V regisseert het vertrek uit Nederland van vreemdelingen die zijn aangehouden in het kader van het binnenlands (mobiel) (vreemdelingen-) toezicht, aan wie de toegang is geweigerd in het kader van de grensbewaking, van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken en uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten.

De KMar is een organisatiedeel van het Ministerie van Defensie, maar voert ook taken uit het voor onder meer het Ministerie van JenV. Een aantal jaren geleden is overwogen om de organisatie de agentschapsstatus te geven. De KMar controleert o.a. het grensverkeer van personen aan de grenzen. In Nederland doet de marechaussee dit door het bewaken van de Europese buitengrens op vliegvelden, in zeehavens en langs de kust. Daarnaast ook bij de binnengrenzen van het Schengengebied door Mobiel Toezicht Veiligheid. Door deelname in het Europese agentschap voor grensbewaking Frontex levert de marechaussee een belangrijke bijdrage aan het bewaken van de Europese buitengrens in andere Europese lidstaten.

## **Overwegingen voor keuze organisatievorm**

### *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*

Voor het IND is de achterliggende gedachte geweest dat het op afstand zetten van de organisatie beter past bij de ontwikkeling en uitvoering van het Justitiebeleid. Door de scheiding van de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering worden niet alleen de verschillende verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar scherper geaccentueerd, maar wordt ook de samenhang daartussen duidelijker. Daarnaast biedt een agentschapsstatus de mogelijkheid om bedrijfsmatig te werken, waarbij kengedaten de prestaties, producten, effecten en kosten worden gemeten en vastgelegd. Dit is van groot belang voor de sturing op de uitvoering. Een belangrijk voordeel werd gezien in het vergroten van de flexibiliteit, die voor de taakuitvoering van de IND essentieel is. Vanuit het politieke- en maatschappelijk belang moest er snel ingespeeld kunnen worden op de vele mutaties en prognoses voor asielaanvragen. De enige manier waarop de organisatie goed kan omgaan met de wijzigingen in aantallen vreemdelingen (inclusief verschillen in land van herkomst etc.) is dat er een hoge mate van zelfstandigheid is in het beheer en een sturing op output, zodat toenemend werkaanbod onmiddellijk financieel vertaald kan worden.<sup>41</sup>

Met betrekking tot de governance van de IND is de belangrijkste conclusie uit de recente doorlichting dat de actoren binnen het sturingsmodel unaniem positief zijn over de opzet en uitgangspunten van het sturingsmodel, maar kritischer zijn over de werking van het sturingsmodel en de sturings- en verantwoordingscyclus in de praktijk. Door de IND wordt niet voldaan aan de aanvullende instellingsvoorwaarde met betrekking tot investeringen. In de vorige doorlichting werd verwacht dat de IND hier op termijn naartoe kon groeien. De praktijk wijst uit dat dit niet is gerealiseerd.

41 Brief: Voornemen oprichting IND (1993)

### *Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)*

Met het oog op een betere beheersbaarheid van de omvang van de op te vangen groep asielzoekers is op 1 januari 1992 het nieuwe toelatings- en opvangmodel ingevoerd. Doel van dit model is onder meer de behandeltermijn van de asielverzoeken te verkorten en zo het aantal asielzoekers in de opvang, en de verblijftijd in de centra te beperken. Hiertoe is er een scheiding gemaakt tussen het organiseren van de activiteiten in het kader van de opvang enerzijds, en de activiteiten in het kader van de toelatingsprocedure anderzijds.<sup>42</sup>

Een belangrijke motivatie om het COA los van de ministeriële verantwoordelijkheid te koppelen is dat er veel wordt samengewerkt met gemeenten. Het werd wenselijk geacht dat bestuurlijke contacten en het aanwijzen van accommodaties vanuit één hand wordt gestuurd. Daarnaast is het voor het COA belangrijk dat het flexibel kan opereren, zowel in materiële-, als in immateriële opvang. Zo kan de toestroom van asielzoekers erg verschillend zijn. Om adequaat te kunnen reageren op ontwikkeling in toestroom, werd een dynamische en meer bedrijfsmatige organisatie gewenst die snel, flexibel en efficiënt kan inspelen op acute problemen. Voor een effectieve en doelmatige uitvoering van de taken is het voor het COA noodzakelijk snel te kunnen opschalen, maar ook om tijdig te kunnen afschalen. Vooral met het afschalen zijn andere organisatievormen minder geschikt gebleken, omdat hier vanwege de CAO van het Rijk onvoldoende mogelijkheden zijn snel van medewerkers afscheid te kunnen nemen. Tot slot is bij de oprichting het inzicht ontstaan dat de aard van de uitvoerende werkzaamheden van het COA niet paste in de opvatting over de taken van een kernministerie. Medische-, sociaal-culturele- en verzorgende disciplines vergen een andere organisatorische setting dan een beleidsapparaat.

In 2013 werd geconstateerd dat het COA niet voldoet aan de formele instellingsvereisten van een zbo voldeed, en dat het daarom een agentschap zou moeten worden. Desondanks besloot het kabinet dat er niet overgegaan zou worden tot agentschapsvorming, omdat er geen oplossing was voor de gebleken negatieve gevolgen, zoals hogere kosten en verminderde wendbaarheid. De laatste evaluatie van het COA concludeert dat er nog steeds geen oplossingen gevonden zijn voor de negatieve gevolgen en dat daarom de zbo-status nog steeds wordt verkozen boven een agentschap. Daar komt bij dat er stappen zijn gezet in de toegenomen nabijheid ten opzichte van het bestuursdepartement die dit rechtvaardigt.<sup>43</sup>

### *Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV)*

Bij de DtenV is er nagedacht over de mogelijkheid om voor een andere sturingsvorm te kiezen. Een van de redenen om eventueel over te stappen is het boekhoudsysteem. Op het moment maakt ze gebruik van het KV-stelsel. Ze ervaart weinig incentive om minder geld uit te geven, aangezien minder-uitgaven niet ten bate van DT&V kunnen worden aangewend in een later jaar. Puur als boekhoudsysteem zou voor DtenV daarom best een B/L-systematiek geïntroduceerd kunnen worden, hoewel intern daar de meningen wel over verdeeld zijn. Een voordeel aan deze systematiek is dat er dan over de jaargrenzen heen een bestemming gegeven kan worden aan een budget. Het geeft een agentschap meer vrijheid. Daarnaast biedt het de mogelijkheid dat niet uitgegeven geld buiten de eigen organisatie komt te liggen, maar wel ten goede komt aan het totale migratiebudget. Een belangrijke keerzijde van het

42 MvT 1994 oprichting zbo COA

43 Evaluatie COA (2019)

model is dat er dan een productberekening moet worden gemaakt, en de mate waarop je als organisatie dit in de hand hebt is verschillend.

#### *Koninklijke Marechaussee (KMar)*

Vanuit het oogpunt van financiering is overwogen om een agentschapsstatus aan te vragen voor de KMar. De voorwaarden die aan de aanvraag hangen bleken onoverbrugbaar om er mee door te gaan, aangezien dit zou leiden tot een ontvlechting van het gehele budget. Daarnaast zou het moeilijk zijn om aan te tonen dat er op basis van prestaties bekostigd zou worden, aangezien er voornamelijk input financiering plaatsvindt. Afgezien van het financieringsvraagstuk waren er geen andere overwegingen om van organisatievorm te veranderen.

#### *Synthese/conclusie*

De rode draad is dat bij de keuze voor een bepaalde vorm vaak historisch bepaald is of dat praktische randzaken vaak doorslaggevend zijn geweest. De typering van uitvoeringstaken heeft hier invloed op. In gevallen zoals DTenV en de KMar is het vooral een kwestie van transitie(kosten) die het hun weerhoudt een andere keuze te maken. Ook bij het COA is eigenlijk geconstateerd dat het niet voldoet aan de huidige instellingsvoorwaarden om een zbo te zijn. In die gevallen wordt echter bewust te keuze gemaakt geen transitie in te zetten, omdat dit zorgt voor transitiekosten, en er vooraf geen zicht is op de opbrengsten van een andere vorm. Opvallend is dat een zelfde argument, flexibiliteit, bij de IND en COA een andere organisatievorm legitimeert.

Wat niet terugkomt is dat de mate waarin publieke waarden nagestreefd worden een factor hebben gespeeld in de keuze voor een organisatievorm.

### **Onderscheidende factoren organisatievormen**

Rode draad uit de werksessie die voor dit onderdeel gehouden is, is dat de organisatievorm er niet zozeer toe doet en dat de onderscheidende factoren beperkt zijn. De verschillen die er zijn, zijn voornamelijk toe te schrijven aan de karakteristieken van de taakuitvoering in plaats van de wijze waarop de taakuitvoering georganiseerd is. Een onderscheidende factor is het hanteren van een batenlasten-administratie. Zbo's en agentschappen hanteren een B/L-stelsel, dienstonderdelen hebben een stelsel op basis van Kas/verplichtingen.

Voor de sturingsrelaties geldt dat er weinig verschillen worden ervaren. Zowel voor zbo's als agentschappen wordt het resultaatgericht sturingsmodel (de driehoek) gehanteerd. Wel wordt ervaren dat de aansturing op doelmatigheid moeizamer verloopt in de driehoek, gezien de onafhankelijke status van zbo's. Daarin wordt de doelmatigheid vaak als verantwoordelijkheid van het zbo zelf gezien, wat een sterke sturing vanuit de opdrachtgevers ingewikkeld maakt.

De vereisten om een agentschap te worden, zorgt voor enige differentiatie. Een eis vanuit de Regeling agentschappen is dat er bekostigd wordt op basis van vooraf bepaalde prestaties. Om dit te doen is er dus een uitsplitsing noodzakelijk van de producten- en diensten die geleverd worden en de daaraan hangende kostentoe rekening. Dit kostprijsmodel zou voor de KMar en DTenV wat aanpassingen moeten doorlopen, voordat het aan de eisen van de RA zou voldoen. Tegelijkertijd is een interessante observatie dat de voorkeurswijze van bekostiging, namelijk  $p*q$ , ook wel degelijk wordt gebruikt bij de KMar en DTenV om de begroting op te stellen. Dit is weliswaar minder gedetailleerd, maar het  $p*q$ -bekostigen van een organisatie kan dus moeilijk geschaard worden onder de onderscheidende factoren.

Ook de afstand tot de burger of juist de politiek wordt niet onderkend als onderscheidende factor. Zo staat het COA in nauw contact met het departement en de politiek, ondanks dat het verder van het departement af staat. Dit nauw contact heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld, wat er voor heeft gezorgd dat er meer informatie over kostprijzen, doelmatigheid en dergelijke wordt gedeeld met JenV. In de nuance wordt wel aangegeven dat de relatie beleid-uitvoering korter zijn wanneer dezelfde onderdelen in hetzelfde gebouw zitten. Dit geldt voor DTenV die gemakkelijker 'binnen kan lopen' bij collega's van het departement. Dit ligt dus vooral aan de locatie, niet aan de formele organisatievorm.

### **Effect organisatievorm op behalen publieke waarde en doelmatigheid**

Om publieke waarde te creëren is het van belang dat deze waarden gezamenlijk gedefinieerd zijn op het niveau van de gehele migratieketen. Op dit moment is dat nog niet gedaan en hebben de verschillende organisatie eigen publieke waarden. In sommige publieke waarden zitten per definitie ondoelmatigheden. Zo heeft 'veiligheid' heeft een prijs. Een sterke focus op doelmatigheid kan hier beperkend in werken. Daartegenover staat dat een focus op publieke waarden ook niet ten koste moet gaan van een doelmatige uitvoering. Het blijft belastinggeld waar altijd een doelmatigheidsprikkel bij moet zijn. Publieke waarden bij COA zijn zo geregeld dat doeltreffendheid pas in de uiterste gevallen voor gaat. Dan is het een politieke keuze om de uitvoering (al dan niet wettelijke taak) door te laten gaan voor meer budget. Er is een moment wanneer de effectiviteit de boventoon gaat voeren.

In de migratieketen zien we dat de verschillende organisatievormen op dezelfde manier worden aangestuurd door middel van het resultaatgericht sturingsmodel. Wel wordt ervaren dat de aansturing op doelmatigheid moeizamer verloopt in de driehoek van de zbo's, gezien de onafhankelijke status van deze organisatievorm. Hieruit kan geconcludeerd worden dat welke organisatievorm er gekozen wordt, dit weinig tot geen effect heeft op het behalen van de publieke waarden.

## Bijlage C: Verdieping wat heeft het agentschapsmodel opgeleverd?

In deze bijlage zijn de belangrijkste rode draden weergegeven die voortkomen uit de onderzoekslijn die op basis van gesprekken met (wetenschappelijke) experts onderzocht heeft wat het agentschapsmodel heeft opgeleverd. Deze komen zowel voort uit de interviews die zijn gehouden met de verschillende experts (zie overzicht aan het einde van de bijlage) als de (wetenschappelijke) literatuur die is geraadpleegd. Deze kunnen dienen als inspiratie bij het uitwerken van het IBO eindrapport en de beleidsvarianten.

De rode draden worden verdeeld in vier aandachtsgebieden:

### 1. Historisch perspectief: ontstaan en ontwikkelingen Agentschapsmodel

- De oorsprong van de Agentschappen lag in de bredere verzelfstandigingsbeweging van de jaren 80 / begin jaren 90 (Reagan / Thatcher), waarbij een kleinere overheid (*'Government is not the solution to our problem, government is the problem'*), privatisering en verzelfstandiging een grote vlucht namen. Deze beweging werd ook gepropageerd vanuit de OESO waarbij verzelfstandiging als een oplossing werd gepropageerd (zonder dat altijd het probleem scherp voor ogen was). Onder deze beweging lag ook de overtuiging dat marktwerking en liberalisering publieke diensten efficiënter en innovatiever zou maken;
- Daarbij kwam uit de Angelsaksische wereld een discussie overwaaien over het effectiever organiseren van de rijksoverheid volgens bedrijfskundige inzichten (*New Public Management*). Deze inzichten zijn gericht op een efficiënt opererende overheid. Ze ondersteunen het beleid van het onderbrengen van delen van de rijksoverheid in zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en geven meer ruimte aan marktwerking in het openbaar vervoer, de telecommunicatie en de publieke dienstverlening in het algemeen. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op financiële en bestuurlijke problemen en wordt tevens in gegaan op de uitdaging van globalisering en het ontstaan van internationale markten. Nederland blijkt gevoelig voor deze uitdaging. Onvrede over de resultaten van overheidsorganisaties en overheidsbedrijven die bloot staan aan kritiek op gebrekkige dienstverlening en onvoldoende innovatief vermogen, versterkt het draagvlak voor een andere aanpak;
- Deze beweging werd binnen Nederland ook aangegrepen om de bezuinigingen door te voeren, zowel door bij verzelfstandigingsoperaties een taakstelling mee te geven als dat het op afstand plaatsen van de organisaties meetelde als bezuiniging. Hierbij lag ook de overtuiging dat de scheiding tussen beleid en uitvoering de dienstverlening ten goede zou komen. Uit het ambtelijke stuk 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst' uit 1993<sup>44</sup> werd het idee van de scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering en de vorming van kerndepartementen bepleit.
- De Agentschapsvorming (interne verzelfstandiging) was hiernaast een antwoord op de vergaande externe verzelfstandiging (zbo's) en de discussie omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid. Door organisaties binnen ministeriële verantwoordelijkheid te houden, maar wel een apart beheersregime te geven, kon het beste van de twee werelden worden gerealiseerd;
- In 1991 leidde dit tot het oprichten van een nieuwe organisatievorm: de agentschappen. Uit het heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer' geeft aan

44 Zie [rapport](#)

dat hierbij het voornaamste doel 'het versterken van een doelmatige bedrijfsvoering bij de rijksoverheid' is;

- Het historisch perspectief van het verzelfstandigingsbeleid is mooi opgetekend in het eindrapport van de Parlementaire onderzoekscommissie privatisering / verzelfstandiging overheidsdiensten uit 2012<sup>45</sup>. Uit dit rapport kom naar voren dat het verzelfstandigingsbeleid weinig gestructureerd heeft plaatsgevonden en dat juist de complexiteit in de aansturing is toegenomen. Uit dit rapport:

*"De commissie concludeert dat de rijksoverheid wel vereenvoudiging en een kleinere rijksdienst nastreefde, maar dat in plaats daarvan de bestuurlijke complexiteit is toegenomen. Er was geen samenhang in beleid, geen gemeenschappelijke «road map» en uiteindelijk zaten ook departementale verschillen in aanpak de doelstelling in de weg. Er waren geen breed gehanteerde beslis- of toetsingskaders die voor samenhang in het beleid hadden kunnen zorgen. Mede daardoor hebben besluitvormingsprocessen over privatisering en verzelfstandiging veel tijd en parlementaire aandacht gekost."*

- Het ontbreken van een rijksbrede visie op uitvoering(sorganisaties) en verzelfstandiging komt vaak terug in de verschillende interviews en stukken. Hierbij wordt vaak gekeken naar de Ministeries van BZK en FIN om te komen tot gedeelde kaders en uitgangspunten op dit gebied;
- Kijkend naar de juridische vorm van veel uitvoeringsorganisaties kan worden gesteld dat deze veelal historisch bepaald zijn waarbij niet of zeer beperkt instellingsvoorwaarden of een beleidskader bepalend is geweest<sup>46</sup>. Vaak bepaalden persoonlijke voorkeuren van departementen of bestuurders de juridische vorm van overheidsorganisaties (zie ook bv de migratieketen). Uit de interviews blijkt dat veel zbo's net zo goed Agentschappen hadden kunnen/moeten zijn (of andersom) of dat reguliere diensten ook Agentschappen hadden kunnen zijn (of andersom). Het huidige pluriforme landschap van Agentschappen is hier ook tekenend, Agentschappen zijn er in alle soorten en maten en met zeer verschillende soorten dienstverlening.

## **2. Centrale vraag: Heeft de agentschapsmodel opgeleverd wat was beoogd?**

- Kijkend naar het primaire doel van het oprichten van de Agentschapsvorm ("versterken van een doelmatige bedrijfsvoering") is geen tot weinig empirisch bewijs dat dit ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat veel van het wetenschappelijke onderzoek een brede definitie van verzelfstandigde organisaties betreft (waarbij vaak wordt gewezen op '(semi-)autonomous agencies', wat in de Nederlandse situatie de Agentschappen en de zbo's betreft). Veel onderzoek, zowel nationaal als internationaal, laat weinig tot geen onderscheidend vermogen zien van verzelfstandigde organisaties in het functioneren. Het promotieonderzoek van Sjors Overman<sup>47</sup> stelt bijvoorbeeld:

*"Despite the great expectations that some had of semi-autonomous agencies, there is not enough evidence to conclude that these agencies have lived up to their expectations. They brought neither a better performing public sector, nor improved citizen and staff satisfaction. On the contrary, semi-autonomous agencies seem to be associated with effects in the opposite direction: less efficiency and performance, less*

45 Zie Eindrapport '[Verbinding Verbroken](#)' uit 2012

46 Zie ook les 2 – Er zit geen systematiek in de gekozen organisatievorm – uit het boek *Leren Loslaten - 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, Sandra van Thiel, 2020

47 *Great expectations of Autonomous Agencies*, Sjors Overman, 2016, pagina 172-173

*staff satisfaction, political blame avoidance strategies, and a lack of accountability instruments that have been implemented.”*

- Voor specifiek het punt van *staff satisfaction* (medewerkerstevredenheid) werd bijvoorbeeld gevonden dat controlemechanisme die gepaard gaan met het afsluiten van contracten (bv tijdschrijven) en een lager gevoeld carrièreperspectief bij medewerkers die binnen de uitvoering werken, negatief uitwerken op medewerkerstevredenheid;
- Voor meer secundaire doelen heeft het Agentschapsmodel beter gewerkt. Zo was het ontstaan mede ingegeven als een alternatief voor de (destijds) populaire externe verzelfstandigingsbeweging (met name het creëren van zbo's). De Agentschappen hebben inderdaad een goed alternatief geboden voor zbo's, waarbij organisaties binnen de ministeriële verantwoordelijkheid een bepaalde beheersmatige autonomie kunnen krijgen. Zo is de formele beleidslijn<sup>48</sup> (vanuit de aanbevelingen van het onderzoek naar de Herpositionering zbo's<sup>49</sup>) dat de Agentschapsvorm de meest geëigende vorm is binnen het publieke domein. In het Regeerakkoord "Bruggen slaan" uit 2012 werd dit als volgt verwoord:
  - Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein;
  - Indien binnen het publieke domein, dan geldt «agentschap, tenzij»;
  - Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

In het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018 werd geadviseerd 'om dit uitgangspunt (Agentschap, tenzij...) wettelijk te verankeren, zodanig dat afwijken mogelijk is onder de voorwaarde dat daarvoor een dragende motivering wordt gegeven.'

**N.B.1:** Deze bevindingen zeggen niets over of de huidige Agentschappen goed of niet goed functioneren, het beantwoordt alleen de vraag of de Agentschapsvorm (als organisatievorm) heeft opgeleverd wat oorspronkelijk was beoogd (primair een hogere mate van doelmatige bedrijfsvoering).

**N.B.2:** Deze bevindingen dienen te worden aangevuld met de bevindingen uit onderzoekslijn A waar de aspecten van het Agentschapsmodel die juist wel van toegevoegde waarde zijn (bv. verschillende instrumenten zoals het baten-lastenstelsel, reservevorming en leenfaciliteit) naar voren komen. Hier zit voor veel Agentschappen weldegelijk een toegevoegde waarde.

- Voor de sturing, het functioneren van de organisatie en de omgang tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is de (juridische) vorm (regulier dienst, Agentschap, zbo, sui generis) niet bepalend<sup>50</sup>. Zowel uit de wetenschappelijke literatuur als de ervaringsdeskundigen stellen dat de (juridische) vorm niets tot weinig zegt over de mate van succes (ook vertaald in effectiviteit of efficiency) of falen van een organisatie. Dit komt bijvoorbeeld ook terug in een onderzoek naar de gevoelde verantwoording (*felt accountability*) tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartementen in zeven landen<sup>51</sup>. Hierin wordt geconcludeerd:

48 Kamerstukken II, 2013/14, 25 268, nr. 83 (eerste alinea).

49 Zie ook [brief](#) Regering uit 2014

50 Zie ook les 1 - De vorm is niet bepalend, de relatie wel – uit het boek *Leren Loslaten - 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, Sandra van Thiel, 2020

51 *Steering and Coordinating Agencies - 10 Lessons for the coordination and steering of agencies from 7 Countries - Policy Brief*, Universiteit Utrecht, 2020



*'for the perceived accountability relationship to central government they (the different legal types of agencies) are irrelevant'.*

- Niet de (juridische) organisatievorm maar de organisatie dient leidend te zijn in de wijze van aansturing. Uit verschillende interviews en onderzoek komt naar voren dat voor het bepalen van een geschikte aansturing gekeken dient te worden naar het soort organisatie, niet naar de organisatievorm<sup>52</sup>. Hierbij wordt ook gewezen op het aanbrengen van elementen van aansturing op basis van het 'stewardshipmodel' in aanvulling op het 'principal agentmodel' (zie ook aandachtsgebied 4).
- Hiernaast wordt ook de noodzaak gevoeld tot enige mate van ordening binnen het landschap van verzelfstandiging. Deze discussie wordt onder andere gevoerd vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid en raakt dus met name zbo's. Zo adviseert de Staatscommissie parlementair stelsel om te komen tot een Wet op de overheidsorganisaties (pagina 326-327):

*"Daarin dient tenminste aandacht te worden besteed aan de volgende punten:*

- a. bij het 'op afstand zetten' van publieke taken verdient de instelling van een agentschap de voorkeur boven de instelling van een zbo met het oog op de democratische controle en politieke verantwoording;*
- b. het helder formuleren van specifieke eisen voor de instelling van een agentschap c.q. zbo, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven;*
- c. de plicht tot samenwerking van de betrokken departementen en een coördinerende rol voor de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de oprichting van zbo's."*

Mede op basis van dit advies loopt momenteel de 'Brede evaluatie van organisatiekaders van het Rijk'. De brede evaluatie onderzoekt hoe de relatie tussen minister en de verschillende organisaties op afstand nu is vormgegeven, welke lessen daaruit geleerd kunnen worden en welke wensen en verwachtingen er zijn voor de toekomst. Met deze bouwstenen kan een nieuw kabinet de politieke afwegingen maken die nodig zijn om de toekomstige vormgeving van het stelsel van kaders voor organisaties op afstand te bepalen.

- Bij deze wens tot ordening wordt gewaarschuwd om niet overheidsorganisaties te dwingen tot een transitie naar een andere (juridische) organisatievorm (ook kijkend naar de rode draad dat de organisatievorm niets tot weinig zegt over het succes / falen). Transities kosten ook veel energie en middelen. Ook blijkt uit de praktijk dat praktische bezwaren vaak fundamentele wijzigingen in de weg staan. Zo adviseerde het rapport Herpositionering zbo's in 2012 tot een logischer indeling van de zbo's. Weinig van de voorstellen uit dit rapport zijn tot dusver overgenomen, mede vanwege andere CAO's en hoge transitiekosten. Ook de evaluatie van de regeling Agentschappen uit 2011 adviseerde om te onderzoeken om 'kleine' Agentschappen over te laten gaan naar een kasverplichtingen-agentschap. Tot dusver zijn er nul kasverplichtingen-agentschappen.

### **3. Onderscheidende factoren**

<sup>52</sup> Zie o.a. [Political Control of Arm's-Length Agencies](#), Johan de Kruijff en Sandra van Thiel, 2018

- Naar voren komt dat er een behoefte is om het huidige landschap van uitvoeringsorganisaties op te splitsen in verschillende deelcategorieën (los van de juridische organisatievorm). Roel Bekker onderscheidt in zijn *position paper* voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)<sup>53</sup> zes soorten organisaties waarbij het onderscheidend vermogen ligt op het soort dienstverlening: 1) Geldoverdrachten, 2) Registratie, vergunningen, licenties etc., 3) Controle, toezicht, zorg, handhaving, dwang, geweldtoepassing., 4) Realisatie, beheer, operationele werkzaamheden, 5) Voorlichting, kennisoverdracht, onderzoek, advies en 6) Kwaliteit van de uitvoering. Johan de Kruijff spreekt over drie soorten organisaties: 1) interne dienstverlening, 2) dienstverlening t.b.v. de samenleving en 3) dienstverlening t.b.v. de individuele burger. Hiernaast zijn nog verschillende soorten organisaties te onderkennen die gelet op hun taken binnen één categorie vallen (bv. inspecties, planbureaus). Voor specifiek inspecties is onlangs een rapport van AEF<sup>54</sup> verschenen die stelt dat het Agentschapsmodel op bepaalde gebieden schuurt met het zijn van inspecties (Johan de Leeuw gaf echter in zijn interview aan dat hij van mening is dat inspecties juist wel allemaal Agentschap zouden moeten zijn, onder ander vanuit het autonomieaspect).
- Er is echter geen tot weinig (hard) empirisch bewijs dat bepaalde subcategorieën zich beter of minder goed lenen voor de Agentschapsvorm (kijkend naar de oorspronkelijke doelstelling van het model). Sommige geïnterviewde wezen op de wijze van financiering ('tarief-gefinancierde organisaties lenen zich beter om op afstand te worden geplaatst dan begrotings-gefinancierde organisaties') of de politieke stabiliteit ('des te politiek stabiel, des te beter een organisatie zich leent om op afstand te worden geplaatst'), maar hier is weinig consensus te onderkennen.

#### **4. Publieke waarde en het Agentschapsmodel: (on)verenigbaar?**

- Binnen dit aandachtsgebied is gesproken hoe het Agentschapsmodel zich verhoudt met een andere zienswijze hoe om te gaan met uitvoeringsorganisaties. Hierbij zijn verschillende begrippen en zienswijzen genoemd, waaronder Publieke waarde en het Stewardshipmodel.
- Het huidige Agentschapsmodel is gebouwd op de principes van het Principal-agent model. Dit model kwam voort uit het NPM-gedachtegoed (zie aandachtsgebied 1) waarbij aspecten van marktwerking zijn geïntroduceerd binnen de rijksoverheid. Sandra van Thiel beschrijft dit als volgt:

*"Uitgangspunt van dit model is dat er een principaal (opdrachtgever) is die een agent (opdrachtnemer) inhuurt om een specifieke taak uit te voeren waar de principaal zelf niet genoeg expertise voor heeft. Omdat het om een economisch model gaat, wordt ervan uitgegaan dat beide partijen hun eigen doelen en belangen nastreven. Die doelen kunnen tegenstrijdig zijn: de principaal zal willen dat de agent zo veel mogelijk doet tegen zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo weinig mogelijk wil doen tegen zo hoog mogelijke kosten. Deze doeldivergentie is mogelijk, omdat de agent meer informatie en expertise heeft dan de principaal, en daardoor zijn slechte gedrag goed kan verbergen (moral hazard) of zich tegenover de principaal beter voor kan doen dan hij is (adverse selection). De principaal zal om deze risico's te vermijden gebruikmaken van monitoring, bijvoorbeeld door van de agent te eisen dat deze frequent verantwoording aflegt over de resultaten. De principaal kan er ook voor kiezen de agent te prikkelen tot goed gedrag (incentives), bijvoorbeeld door een beloning in het vooruitzicht te stellen (zoals een deel van het surplus mogen behouden). Het principaal-*

<sup>53</sup> [Position Paper](#) Roel Bekker t.b.v. Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

<sup>54</sup> [Evaluatierapport Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties](#), 11 december 2020

*agentmodel gaat dus uit van wantrouwen: de principaal kan de agent niet vertrouwen en zal dus veel willen controleren."*

- De kritiek op dit model betreft met name de aspecten van 'belangentegenstelling', 'wantrouwen' en 'informatie-asymmetrie'. Betoogd wordt dat bij veel uitvoeringsorganisaties juist sprake is van gedeelde belangen waarbij de medewerkers van deze organisaties ook geneigd zijn te handelen in het algemene belang en niet uit zijn op het realiseren van eigen voordeel. Als alternatief voor het Agency-model wordt vaak het Stewardshipmodel genoemd dat juist uitgaat van de intrinsieke motivatie om te handelen in het algemeen belang. De belangrijkste verschillen tussen het Stewardshipmodel en het Agentschapsmodel zijn:<sup>55</sup>

**Tabel 1** Uitgangspunten van modellen voor sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties

Principaal en agent	Stewardship
Doeldivergentie	Doelconvergentie
Risico's opportunisme agent aanwezig	Risico's opportunisme agent afwezig
Wantrouwen	Vertrouwen
Monitoring en incentives, controleren	Resultaatafspraken, intrinsieke motivatie

- In het programma Werk aan Uitvoering (WaU) wordt dan ook bepleit om uit te gaan van het Stewardshipmodel (*Aanbeveling: 'Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipmodel'*). Bij de beweging naar (meer aspecten) van het Stewardshipmodel dienen de volgende kanttekeningen te worden geplaatst:
  - Uit een recent gehouden internationaal forum kwam naar voren dat een 'post-NPM' model (*framework*) nog nergens succesvol is ingevoerd<sup>56</sup>. In veel landen is het NPM (Agency-model) nog dominant. Denemarken is (als voorbeeld) momenteel bezig om te bezien of het Stewardshipmodel een alternatief kan zijn voor de aansturing van de uitvoeringsorganisaties;
  - Het Stewardshipmodel werkt alleen als alle partijen (in de driehoek) zich ook dusdanig opstellen. Als één van de partijen zich – bijvoorbeeld als gevolg van incidenten – zich opstelt als Principaal-agent, dan disfunctioneert het model als geheel. Sandra van Thiel beschrijft dat als volgt in haar boek: 'Als ministeries en uitvoeringsorganisaties voor verschillende uitgangspunten voor hun relatie kiezen, leidt dit tot disfunctionele relaties. Het is daarom zaak dat beide partijen een duidelijke en gezamenlijke keuze maken voor hoe ze hun relatie willen inrichten;
  - Het gebruik van een Stewardshipmodel vraagt een (fundamenteel) andere manier van werken, met andere instrumenten, een andere instelling (vertrouwen) en andere competenties van diegene die de aansturing onderhouden. Gewaakt moet worden voor het fenomeen '*Stewardship in name only* (SINO)', wat betekent dat wordt gesteld wordt dat wordt gestuurd op het Stewardshipmodel, maar dat de wijze waarop nog uitgaat

<sup>55</sup> [Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management](#), Jacob Torfing en Tina Øllgaard Bentzen, 2020

<sup>56</sup> Uit International Lessons for the governance of agencies - Report of a Focus group, held online 21-10-2020, Universiteit Utrecht

van de principes van het Principal-agent model. Kijkend naar de instrumenten die toegepast kunnen worden binnen het Stewardshipmodel (in vergelijking met het Principal-agent model) zien we:

Tabel 3 Instrumenten voor sturingsrelaties

Algemeen	Principaal-agent	Stewardship
· Benchmarking	· Audit	· Begroting (resultaten)
· Contact/overleg	· Begroting (input)	· Betrokken bij ontwerp nieuw beleid
· Contract/afspraken	· Contact frequent	· Contact voor overleg
· Evaluatie	· Contract met details	· Contract op hoofdlijnen
· Jaarrekening	· Prestatie-indicatoren	· Gedragscode
· Jaarverslag	· Verantwoordingsvereisten	· Handvest
· Personeelsbeleid		· Horizontale verantwoording
· Planning-en-control-cyclus		· Peer review
· Raad van advies		· Raad van toezicht
· Sturingsprotocol		· Stakeholderanalyse
· Tarieven		· Statuten
· Toezichthouder		· Uitvoeringstoets
· Wetgeving, algemeen		· Uitwisseling van personeel of leidinggevenden
· Wetgeving, specifiek		

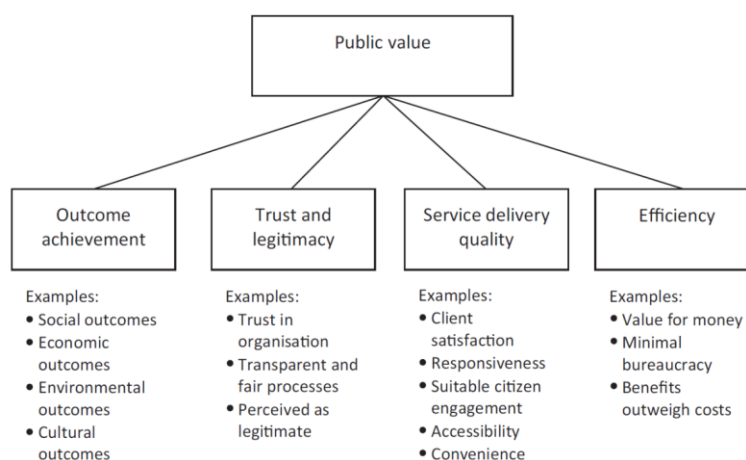
- Thomas Schillemans beschrijft<sup>57</sup> dat elementen van beide modellen samen kunnen gaan in de aansturing van uitvoeringsorganisaties, waarbij specifiek voor de Nederlandse situatie nog meer elementen van het Stewardshipmodel toegevoegd kunnen worden, specifiek op vier aspecten: 1) *a stronger identification of shared interests*, 2) *operating on the basis of equivalence*, 3) *conjointly develop a shared perspective on the implementation of tasks*, and 4) *the willingness to express verbal praise for good performance*. Ook geeft hij aan dat sommige organisaties zich meer lenen voor aansturing vanuit de principes van het Stewardshipmodel (hij noemt het RIVM als voorbeeld) en andere organisaties lenen zich meer voor aansturing vanuit de principes van het Agentschapsmodel (o.a. DUO);
- Het programma Werk aan Uitvoering (WaU) adviseert ook om te kijken naar de aansturing van overheidsorganisaties. Hierbij wordt geadviseerd om te komen tot een zogenaamde 'publieke governance code' voor uitvoeringsorganisaties die gebaseerd is op publieke waarde. Hierin dienen de algemene beginselen van behoorlijke bestuur in te worden beschreven. Dit is mede geïnspireerd op de Corporate governance code<sup>58</sup> waarin voor het bedrijfsleven principes en best practice zijn opgenomen over de governance van beursgenoteerde bedrijven. De principes kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede corporate governance. De principes zijn uitgewerkt in concrete best practice bepalingen.
- Duidelijk wordt dat voor het creëren van publieke waarde niet alleen naar uitvoeringsorganisaties dient te worden gekeken. Verschillende lessen worden hier naar voren gebracht (mede geïnspireerd vanuit de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslagen en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties):
  - Het begint met goede wet- en regelgeving die ook uitvoerbaar is;

57 [Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies](#), Schillemans en Bjurstroem, 2019

58 Zie ook <https://www.mccq.nl/de-code>

- Zorg dat de beleidscyclus gesloten is ('closing the loop'). Dit betekent concreet dat cirkel tussen politiek, beleid en uitvoering in de verschillende fasen gesloten dient te zijn (zowel bij het tot stand komen van nieuwe wet- en regelgeving, als wanneer deze zijn geïmplementeerd). Hierbij wordt o.a. gewezen op het gebruik van uit- en invoeringstoetsen;
- Belangrijk onderdeel bij het sluiten van de beleidscyclus is het realiseren van afdoende evaluatiemogelijkheden, zodat signalen uit de uitvoering terug kunnen komen bij de beleidskernen en de politiek. Voor het doen van evaluaties – zeker bij het evalueren van doeltreffendheid / publieke waarde – kan ook worden nagedacht over het betrekken van 'externe ogen', bijvoorbeeld door het houden van visitaties (bv. door 'peer'-organisaties uit binnen of buitenland of certificering);
- Onderdeel van de beleidscyclus is ook de verantwoording. Hierbij dient ook te worden gezien op welke wijze de verantwoording plaatsvindt, zowel horizontaal als verticaal. Speciale aandacht moet hierbij worden besteed aan de verantwoording aan de politiek. Voorbeelden vanuit Scandinavische landen waarbij uitvoeringsorganisaties rechtstreeks aan de politiek verantwoording afleggen (bv in technische briefings) zou hierbij kunnen betrokken;
- Zorg ervoor voor meer gelijkheid tussen beleid en uitvoering. De uitvoering wordt teveel als ondergeschikt gezien aan de beleidsvorming.
- Het onderwerp vertrouwen wordt ook veel besproken. De wijze dat hierop kan worden kan in het verhogen van de expertise binnen de beleidskernen van de departementen over de uitvoering. Hierbij werd door Thomas Schillemans de notie meegegeven – vanuit een internationaal vergelijkend onderzoek – dat het hierbij niet gaat om het aantal contactmomenten (kwantiteit), maar om de kwaliteit van deze contactmomenten. Pas als de gesprekken blijf wordt gegeven van de expertise, ontstaat vertrouwen. Ook kunnen (verplichte) stages bij uitvoeringsorganisaties onderdeel zijn bij het inwerkingsprogramma van medewerkers van beleidsdirecties;
- Veel van de onderwerpen die in dit aandachtsgebied ter sprake zijn gekomen (outcome, efficiency, klantgerichtheid, vertrouwen), komen ook terug in de definitie van 'Public Value' van Faulkner en Kaufman<sup>59</sup>. Zij onderscheiden vier dimensies van publieke waarde:

Figure 3. Summary of Proposed Public Value Measurement Dimensions



59 [Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value](#), Faulkner and Kaufman, 2017

### **Lijst met geïnterviewde personen Onderzoekslijn C**

- Geert Bouckaert – Hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de Overheid
- Johan de Kruijff – Universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Hij doet onderzoek naar besturing van op afstand geplaatste organisaties op nationaal en lokaal niveau.
- Johan de Leeuw – Bestuurslid bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en voormalig consultant bij ABDTOPConsult.
- Jos Blank – Voormalig hoogleraar verbonden aan de Erasmus Universiteit (leerstool Productiviteit van de Publieke Sector) en voorzitter van IPSE Studies.
- Paul Frissen - Decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.
- Roel Bekker (o.a. oud SG VWS, SG Verandering Rijksdienst en bijzonder adviseur bij de Algemene Bestuurs Dienst )
- Sandra van Thiel – Hoogleraar Publiek Management bij de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), Departement Bestuurskunde en Sociologie
- Sjors Overman – Universitair docent aan de Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- Thomas Schillemans – Hoogleraar Verantwoording, gedrag en instituties aan de Universiteit Utrecht.

## Bijlage D: Relatie bekostiging en verantwoording

### 1. Inleiding

Deze verdieping bevat in hoofdstuk 2 een analyse over de aansluiting van de bekostiging op de verslaggevingsregels. In de practitionersessies is onderzocht of er in de praktijk door de agentschappen knelpunten worden ervaren bij de toepassing van de bekostiging en de uitgangspunten van de verslaggeving. Dit is aangevuld met een analyse van de Regelingen Agentschappen door de jaren heen. In het verlengde hiervan is in deze verdieping in hoofdstuk 3 tevens de relatie tussen innovatie, bekostiging en verslaggeving beschreven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het verschil in definiëring van de omzet in de regeling agentschappen en in de regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. Hoofdstuk 5 bevat een toelichting op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de regelgeving van agentschappen. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een uitwerking van de huidige regelgeving, waarnaar in de rest van het stuk naar gerefereerd wordt.

### 2. Analyse aansluiting bekostiging op de verslaggevingsregels

#### 2.1. Huidige regelgeving

Met de Regeling Agentschappen stelt de minister van Financiën, in lijn met artikel 4.20 van de Comptabiliteitswet 2016, regels over de inrichting en het beheer van de agentschappen. Artikel 14 van de Regeling Agentschappen stelt de voorwaarden aan de bekostiging van agentschappen:

*"Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties."*

De toelichting op de Regeling Agentschappen stelt hierbij in aanvulling op artikel 14 dat wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheid monopolies het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar is. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging.

De uitgangspunten van de administratie en verslaggeving zijn opgenomen in artikel 26 van de Regeling Agentschappen. Hierbij geldt dat bij het opstellen van de jaarrekening van baten-lastenagentschappen en de daarop gebaseerde agentschapsparaagraaf in het departementaal jaarverslag de artikelen 361 tot en met 390<sup>60</sup>, van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van toepassing zijn. Er is voor de agentschappen geen specifieke overheidsrichtlijn opgesteld. Er is derhalve op dit gebied sprake van een standaardisatie tussen de Rijksoverheid en de Nederlandse Private sector.

<sup>60</sup> Uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e.

## 2.2. Inzichten practitionersessies

In de verschillende practitionersessies wordt op het gebied van de bekostiging en verslaglegging geconcludeerd dat de toelichting op de regeling in de praktijk veel variatie in de wijze van bekostigen toestaat, maar dat niet alle in de regeling toegestane bekostigingsvarianten aansluiten op de eisen uit de verslaggevingsregels, of tenminste niet duidelijk en werkbaar zijn uitgewerkt. Dit komt met name tot uiting wanneer sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies. Hierbij is het inrichten van outputbekostiging, waarbij inkomsten worden verworven door het in rekening brengen van tarieven voor producten of diensten die worden geleverd, onvoldoende mogelijk. In dergelijke gevallen is sprake van lumpsumfinanciering, taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging.

Bij de bepaling van de te hanteren tarieven wordt geconcludeerd dat:

- Het opstellen van een tarievennota, met name waarbij geen sprake is van outputbekostiging, veelvuldig wordt gedaan om compliant te zijn aan de regelgeving op dit gebied, maar dat dit meestal geen sturingsinstrument betreft. Er is hierbij sprake van het rond rekenen van budgetten.
- Het moment van besluitvorming over de Loon- en Prijsindexatie door de minister van Financiën (bij Besluitvormingsmemorandum eind april) en toevoeging hiervan (bij Voorjaarsnota begin juni) niet in de pas loopt met het tijdig kunnen opstellen en vaststellen van de tarieven op het juiste prijspeil. Dit moment in het uitvoeringsjaar maakt het voor zowel het agentschap als voor de opdrachtgever niet goed mogelijk om voorafgaand aan het uitvoeringsjaar in beeld te hebben wat het beschikbare budgetkader op het juiste prijspeil is (opdrachtgever) en wat het tarief op het juiste prijspeil moet zijn (agentschap).
- Het agentschapsmodel veronderstelt autonomie in de bedrijfsvoering. Agentschappen hebben deze autonomie slechts in beperkte mate, omdat diverse activiteiten verplicht bij de Rijksbrede SSO's afgenomen dienen te worden. Hiertoe zijn in het verleden diverse budgetten van de Agentschappen overgeheveld naar BZK. Het vraagstuk van het kunnen bepalen van het integrale tarief staat hiermee onder druk, omdat het inzicht in deze kosten verloren is gegaan.

## 2.3. Analyse van de Regeling Agentschappen

Deze paragraaf beschrijft hoe in de opzet van de huidige Regeling Agentschappen de knelpunten zijn ontstaan tussen de verschillende toegestane manieren van bekostigen van een agentschap en de wijze waarop hierover verslaglegging plaats dient te vinden. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de vier opeenvolgende regelingen agentschappen (baten-lastendiensten). In hoofdstuk 5 zijn per regeling de relevante passages ten aanzien van de bekostiging en verslaggevingsregels verder uitgewerkt.

### 2.3.1. Regeling baten-lasten diensten (2007 en 2011)

De eerste integrale regelingen baten-lastendienst 2007 en 2011 gaan uit van een zuiver model, waarbij het uitgangspunt outputbekostiging betreft, gebaseerd op een integrale kostprijs. De verslaggevingsregels zijn gelijk gesteld aan die van Nederlandse private sector. Uit de evaluatie van de regeling 2007 in 2010-2011 kwam echter naar voren dat de outputfinanciering en integrale kostprijzen niet altijd door



de verschillende agentschappen toegepast werden. Het advies van de evaluatie betreft op dit punt:

- *"Voor de start van het nieuwe begrotingsjaar wordt eenmaal per jaar een integraal intern memorandum opgesteld waarin de baten-lastendienst, de eigenaar en de opdrachtgever(s) hun afspraken over de budgettaire kaders, de te leveren prestaties en de risicoverdeling vastleggen."*
- *"Er vindt daarna een performance dialoog tussen opdrachtnemer en opdrachtgever(s) plaats gedurende het jaar over de uitvoering van dit memorandum."*
- *"De eigenaar is verantwoordelijk voor het opstellen van dit interne memorandum en voor het houden van toezicht op de budgettaire kaders van de baten-lastendienst, aanvullend op de verantwoordelijkheden die de eigenaar al heeft voor continuïteit en kwaliteit van de dienst."*
- *"FEZ dient ter ondersteuning van de opdrachtgever en de eigenaar actief betrokken te zijn bij het maken en vervolgens monitoren van de afspraken in verband met de financiële aspecten."*

Met dit voorstel wordt bereikt dat alle agentschappen een passende vorm van aansturing krijgen: *er wordt maatwerk toegestaan*. Diensten met niet-homogene en moeilijk meetbare producten kunnen aangestuurd (en bekostigd) worden op basis van dienst-specifieke jaarlijkse afspraken in een memorandum, in plaats van de tot nog toe verplichte outputsturing en -bekostiging. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om in het memorandum outputsturing en output-bekostiging toe te passen bij diensten waarbij dit wel mogelijk is. Aanvullende afspraken tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar gedurende het jaar worden vastgelegd in supplementaire begrotingen evenals nu het geval is. Met dit voorstel wordt verder bereikt dat mogelijke budgettaire overschrijdingen tijdig zichtbaar worden zodat hier ook tijdig op gereageerd kan worden. De beschreven rol van FEZ is niet nieuw maar wordt in dit voorstel meer expliciet gemaakt.

### *2.3.2. Regeling agentschappen (2012)*

In de toelichting van de regeling agentschappen staat over dit advies het volgende:

*"Het voorstel uit het evaluatierapport ten aanzien van het integraal memorandum heeft in de regeling vorm gekregen in artikel 13, waar bepaalde inhoudsvereisten worden gesteld aan het jaarplan van een agentschap. De bedoeling is dat er op deze wijze een handzame samenstelling ontstaat van alle relevante informatie die de eigenaar nodig heeft bij het uitvoeren van zijn toezichtsrol. Het integraal memorandum is dus geen separaat stuk maar wordt, met het oog op efficiëntie, geïncorporeerd in de reeds aanwezige sturingsdocumenten van het agentschap."*

Aan de Regeling Agentschappen werd dus artikel 13 Jaarplan toegevoegd, maar artikel 14 Bekostiging bleef gelijk. Hier werd *geen* expliciet onderscheid aangebracht tussen de verschillende soorten bekostiging. Wel werd in de toelichting op het artikel een uitleg opgenomen. De strekking van deze toelichting is dat bekostiging altijd op basis van prestaties dient te geschieden. Input en output moet aan elkaar gekoppeld worden omdat alleen dan kan worden gestuurd op resultaat. Hierin verschilt een agentschap ten opzichte van het kerndepartement, omdat de uitgaven gedekt moeten worden door inkomsten uit producten of dienstverlening.

Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert. Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten: directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten etc. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen. Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. Daarmee wordt bereikt dat alle agentschappen een passende vorm van aansturing krijgen: er wordt maatwerk toegestaan.

*"Agentschappen met niet-homogene en moeilijk meetbare producten kunnen aangestuurd worden op basis van agentschap-specifieke jaarlijkse afspraken."*

In de Regeling Agentschappen is niet geëxpliciteerd aan welke eisen de agentschaps-specifieke jaarlijkse afspraken moeten voldoen, om een controle van de accountant mogelijk te maken. Er is onvoldoende uitgewerkt hoe deze wijze van bekostiging zich verhoudt tot het realisatieprincipe en het voorzichtigheidsbeginsel, die onverkort van toepassing zijn.

### 2.3.3. Huidige regeling agentschappen (2017)

In de huidige regeling agentschappen en de toelichting daarop zijn geen actualisaties ten aanzien van het jaarplan en de bekostiging doorgevoerd. Dit betreft ook voor de verslaggevingsregels (artikel 26 van de Regeling Agentschappen) waarbij in alle opvolgers van de eerste regeling baten-lastdiensten 2007 geen aanpassingen doorgevoerd.

## 2.4. Conclusie

De analyse laat zien dat de aansluiting van de bekostigingssystematiek op de verantwoordingswijze onvoldoende helder is, wat kan leiden tot knelpunten in de verantwoording. Wanneer bekostiging middels een lumpsum-bedrag of op projectbasis geschiet, is het vaak niet duidelijk voor het agentschap welke controle-informatie aanwezig moet zijn, opdat de tekenend accountant kan toetsen op het realisatiebeginsel. In dergelijke gevallen is daarbij het sturen op kosten en daarmee het bepalen van een integraal tarief niet mogelijk, wat tevens de controle door de accountant bemoeilijkt.

De geboden ruimte in de vorm van bekostiging bij heterogene producten is niet vertaald naar ruimte in de verslaggevingsregels en ruimte in tariefbepaling. Hiermee sluiten artikel 13 (jaarplan), artikel 14 (bekostiging) en artikel 26 (uitgangspunten administratie en verslaggeving) uit de Regeling Agentschappen en de toelichting hierop, niet goed op elkaar aan. Het baten-lasten model zit "vast" aan het realisatiebeginsel. Er wordt voorzichtigheid in de grondslagen betracht. Dit is van toepassing op zowel de omzet als op de wijze van het nemen (en presenteren) van winst en verlies. Er moet meer duidelijkheid worden verschaft welke controle-informatie in welke gevallen ten minste aanwezig dient te zijn om een controle op het realisatiebeginsel door de accountant mogelijk te maken.

## 2.5. Oplossingsrichtingen

Om de aansluiting van de bekostiging op de verslaggevingsregels te verbeteren zijn er meerdere smaken van oplossingen:

- 1) de geboden ruimte in de bekostiging moet weer worden beperkt en alles moet op basis van P\*Q gaan.
- 2) men moet bewuster worden van de ruimte die de huidige regelgeving al biedt, maar die nog onvoldoende gebruikt wordt.
- 3) er wordt gezorgd voor meer ruimte en uitleg over verslaggevingsregels.

De tendens uit het IBO agentschappen is dat voldoende flexibiliteit in de bekostigingswijze noodzakelijk is voor het optimaal behalen van publieke waarde. Oplossingsrichting 1 valt hiermee logischerwijs af. In deze bijlage wordt geconstateerd dat de ruimte die al aanwezig is onvoldoende werkt, waarmee het vergroten van bewustwording over deze ruimte niet zal bijdragen aan het verbeteren van de aansluiting, er is meer nodig, Oplossingsrichting 2 is daarmee geen logische optie. Daarom zal alleen de laatste oplossingsrichting verder worden uitgewerkt, waarbij verschillende aanbevelingen kunnen worden verkend.

#### *2.5.1. Ruimte en uitleg over verslaggevingsregels in de Regeling Agentschappen*

De voorgestelde oplossing is dat zowel in de regeling als in de toelichting op de regeling expliciete ruimte voor interpretatie van de verslaggevingsregels wordt opgenomen, wanneer sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies. Hierbij is het inrichten van outputbekostiging immers niet altijd goed toepasbaar.

#### *Regeling*

De artikelen (en bij behorende toelichtingen) die hierbij tenminste aangepast zullen moeten worden zijn:

1. Artikel 4 (Instellingsvoorwaarden)
  2. Artikel 13 (jaarplan)
  3. Artikel 14 (bekostiging)
  4. Artikel 26 (verslaglegging)
- Ad 1. Verduidelijk bij de Instellingsvoorwaarden (artikel 4) dat andere vormen van bekostiging dan outputbekostiging zijn toegestaan.
  - Ad 2. In het jaarplan (artikel 13) wordt tevens expliciet de wijze van verslaglegging opgenomen. Hierbij is het niet de intentie dat het jaarplan onderdeel wordt van de accountantscontrole.
  - Ad 3. Maak expliciet in artikel 14 welke verschillende vormen van bekostiging mogelijk zijn, en maak dat in de toelichting duidelijker.
  - Ad 4. Voeg aan artikel 26 toe dat passende maatwerk afspraken gemaakt kunnen worden over de wijze van bekostiging en de prestatie-indicatoren die daaraan worden gehangen. Maak hierbij expliciet aan welke minimale eisen de afspraken moeten voldoen, in welke gevallen daar gebruik van gemaakt mag worden en wat de rol van de Auditdienst Rijk is.

In hoofdstuk 6 zijn de genoemde artikelen uit de vigerende regeling opgenomen.

#### *Toelichting regeling*

In de toelichting op de Regeling Agentschappen wordt voor die gevallen waarbij er geen verband kan worden gelegd tussen uitgaven, kosten en prestaties, (waardoor bekostiging op basis van prestaties niet mogelijk is) bij artikel 4, artikel 13, artikel 14 en artikel 26 geëxpliciteerd welke ruimte in de verslaglegging/ verantwoording is

toegestaan. Hierbij kan een gelaagdheid worden aangemerkt, met een voorkeurswijze waarbij gebruikt wordt gemaakt van outputbekostiging per product of dienst, omdat hier de meeste doelmatigheidsprikkels in zitten. Bij agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheid monopolies, waarbij sprake is van lumpsumfinanciering, taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging is het toegestaan om op een hoger aggregatieniveau te verantwoorden. Daarbij moeten afspraken worden vastgelegd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, hoe de omzet gerelateerd kan worden aan een prestatie door het agentschap. Bij de tariefbepaling kan eventueel worden aangesloten op de Handleiding Overheidstarieven (HOT). In de HOT wordt rekening gehouden met de bij de Rijksbrede gecentraliseerde budgetten voor de bedrijfsvoering.

Een belangrijke afweging bij lumpsum-financiering is de maatwerk-afspraken die gemaakt moeten worden om de omzet te relateren aan de afgesproken prestatie. De eisen aan deze criteria moeten tenminste zijn:

- Moet voldoende sturingsinformatie opleveren;
- Uitvoerbaarheid voor de tekenend accountant.

De vraag blijft hierbij hoe deze criteria ingevuld kunnen worden en wie bepaald of de criteria behaald worden. Dit zal nader uitgewerkt moeten worden.

De logische plek om dergelijke afspraken tussen de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar vast te leggen betreft het convenant, zoals bedoeld in artikel 4, lid 3, waaruit de opzet en het verwachte functioneren van het agentschap blijkt. Bij de totstandkoming van het genoemde convenant krijgt de Auditdienst Rijk een rol bij de toets op de controleerbaarheid van de gemaakte bekostigingsafspraken. In het convenant kunnen daarbij tevens afspraken worden opgenomen hoe om te gaan met de Rijksbrede systematiek van Loon en prijsbijstelling. Ieder agentschap stelt hiertoe een addendum op het vigerende convenant op.

Jaarlijks worden op hoofdlijnen in het jaarplan (artikel 13) de te leveren prestaties, de daarbij behorende wijze van bekostiging inclusief de wijze van verslaglegging opgenomen. Het is af te wegen of het Ministerie van Financiën hierbij een rol zou moeten krijgen in de beoordeling van de voorgestelde verantwoordingsafspraken als onderdeel van de totstandkoming van de ontwerpbegroting van de departementen. Daarin liggen immers de budgettaire kaders voor een agentschap vast in de agentschapsparagraaf. Ook moet zijn nagedacht, indien niet op output wordt bekostigd, op welke wijze de accountant kan controleren.

### 3. Relatie tussen innovatie, bekostiging en verslaglegging

#### 3.1. Innovatie en bekostiging

De wijze waarop de input en output kunnen worden gekoppeld, heeft gevolgen voor de manier waarop een agentschap bekostigd wordt. Het agentschap krijgt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. De regeling biedt in de huidige opzet geen ruimte voor bijvoorbeeld de bekostiging van innovatie en/of onderzoek, omdat hierbij moeilijk verband kan worden gelegd tussen uitgaven, kosten en prestaties. In de verschillende practitionersessies is er aandacht gevraagd voor innovatie, omdat dit een agentschap kan helpen in het toekomstbestendig zijn en daarmee optimaal tot publieke waarden te komen. Er wordt nu onvoldoende ruimte gevoeld om tot innovatie te komen.

Biedt in de regeling agentschappen ruimte voor innovatie en/of onderzoek. Dit kan door bijvoorbeeld het expliciet toestaan van een voorziening. Benoem bij de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar dat de post innovatie en afspraken daaromtrent een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

#### *Regeling*

De artikelen (en bij behorende toelichtingen) die hierbij tenminste aangepast zullen moeten worden zijn:

1. Artikel 10 (Verantwoordelijkheden van de eigenaar)
  2. Artikel 11 (Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer)
  3. Artikel 12 (Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever)
  4. Artikel 27 (Nadere bepalingen voor de verslaggeving)
- Ad 1. Voeg bij de verantwoordelijkheden van de eigenaar toe (artikel 10) dat innovatie/onderzoek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
  - Ad 2. Voeg bij de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer toe (artikel 11) dat innovatie/onderzoek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
  - Ad 3. Voeg bij de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever toe (artikel 12) dat innovatie/onderzoek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
  - Ad 4. Verduidelijk bij de nadere bepalingen voor de verslaggeving (artikel 27) dat het vormen van een voorziening voor bijvoorbeeld innovatie en/of onderzoek is toegestaan.

#### *Toelichting regeling*

In de toelichting op de Regeling Agentschappen wordt in artikel 10, 11 en 12 opgenomen dat innovatie/ontwikkeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rollen in het sturingsmodel is. Verder wordt bij artikel 27 opgenomen dat het is toegestaan een voorziening te treffen voor bijvoorbeeld innovatie en/of onderzoek. Hierbij wordt in de toelichting expliciet gemaakt dat er voor de bijdrage ten behoeve van innovatie en/of onderzoek geen verband hoeft te worden gelegd tussen uitgaven, kosten en prestaties.

## 4. Verschillen in definiëring omzet Regeling Agentschappen en de Rijksbegrotingsvoorschriften

### **4.1. Definiëring van de omzet**

Onderdeel van de instellingsvoorwaarde (artikel 4) is dat een dienstonderdeel als toekomstig agentschap een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis. In artikel 27 (Nadere bepalingen voor de verslaggeving) is in lid 4 onder sub d. het volgende over de omzet opgenomen: "*onder de omzet van een baten-lastenagentschap wordt verstaan: bijdragen van het betrokken ministerie, bijdragen van overige ministeries en bijdragen van derden*"

In de toelichting op de regeling wordt geen nadere duiding en of definitie gegeven van de drie genoemde mogelijke vormen van de omzet. Dat wordt in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) wel gedaan in onder andere model 1.35 (begroting baten-lasten agentschap). Echter hier worden andere termen gehanteerd dan in de Regeling Agentschappen.

Regeling Agentschappen	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften
Bijdragen van het betrokken ministerie	Omzet moederdepartement
Bijdragen van overige ministeries	Omzet overige departementen
Bijdragen van derden	Omzet derden

De RBV hanteert de volgende omschrijvingen:

- *Omzet moederdepartement*: omzet moederdepartement, inclusief de daaronder vallende baten-lastenagentschappen en/of SSO's. Let op;
  - bijdragen van het moederdepartement om het agentschap te ondersteunen als gevolg van het maximeren van doorberekende tarieven vallen niet onder omzet, maar worden als bijzondere baten verwerkt.
  - Bijdragen van het moederdepartement om het agentschap te ondersteunen in de bedrijfsvoering vallen niet onder omzet, maar zijn directe vermogensmutaties en worden bij het agentschap verwerkt in de exploitatiereserve.
- *Omzet overige departementen*: omzet alle departementen niet zijnde het moederdepartement, inclusief de bij deze departementen horende baten-lastenagentschappen en/of SSO's.
- *Omzet derden*: alle overige omzet niet afkomstig van moederdepartement, overige departementen en de hierbij horende baten-lastenagentschappen. Derden zijn bijvoorbeeld zbo's, burgers (leges) en bedrijfsleven (retributies).

#### 4.2. Knelpunt

De terminologie die gehanteerd wordt in de Regeling Agentschappen sluit niet volledig aan op de terminologie die in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) gebruikt worden. Hiermee kan er onduidelijkheden ontstaan bij de verantwoording. Concreet betekent dit dat in de Regeling Agentschappen de term omzet moederdepartement niet goed omschreven en/of toegelicht is. Ook is geen invulling gegeven aan hoe de bijdragen van het betrokken ministerie (artikel 27, lid 4, sub d.) zich verhouden tot de opdrachtgever, zoals bedoeld in artikel 12 en tot de eigenaar zoals bedoeld in artikel 10 van de regeling agentschappen. Dit geeft onduidelijkheden wanneer omzet moederdepartement een bijdrage van de opdrachtgever betreft, of wanneer dit een eigenaarsbijdrage is. Verder volgt uit de Regeling Agentschappen in de relatie tot de omzet niet expliciet dat er sprake is van opdrachtgevers van het eigen ministerie en opdrachtgevers van buiten het ministerie (overige departementen en derden). Dit is onder meer relevant bij het in rekening brengen van bedrijfsvoeringskosten.

#### 4.3. Oplossingsrichting

Hanteer in de Regeling Agentschappen en in de regeling Rijksbegrotingsvoorschriften dezelfde terminologie. Expliciteer in de Regeling Agentschappen en in de RBV de relatie tussen de bijdrage van de eigenaar, de bijdrage van opdrachtgevers van het betrokken ministerie en de omzet. Maak duidelijk hoe er meerdere opdrachtgevers worden onderscheiden (zowel van het betrokken ministerie (interne opdrachtgever) als daarbuiten (externe opdrachtgever) en wanneer de bijdrage door een eigenaar wel een bijdrage van het betrokken ministerie betreft, en wanneer dit niet gelijk staat aan de bijdrage verstrekt door een opdrachtgever van het betrokken ministerie en daarmee een andere betekenis heeft. Dit kan door de begrippen als 'omzet', 'moederdepartement', 'betrokken ministerie', 'overige ministeries', 'derden', 'interne opdrachtgever' en 'externe opdrachtgever' op te nemen in de begrippenlijst van de

Regeling Agentschappen. Verder zal in verschillende artikelen (Instellingsvoorwaarden, Sturingsmodel, Nadere bepalingen voor de verslaggeving) bekeken moeten worden hoe de terminologie wordt gehanteerd en of dit duidelijk aansluit op de RBV.

## 5. Toelichting verschillende regelingen

### 5.1. Regeling baten-lastendiensten 2007

- De regeling baten-lastendiensten 2007 d.d. 20 februari 2007 bundelt de regeling die op dat moment reeds voor baten-lastendiensten van kracht was. Aanvullend legt de regeling baten-lastendiensten 2007 resterende elementen vast die van belang waren voor een juiste inrichting en werking van een baten-lastendienst, zoals de Financiering en de verslaggeving voorschriften.
- Uit de toelichting op de Regeling baten-lastendiensten 2007:
  - **Outputfinanciering:** Eén van de pijlers van het batenlastendienstmodel is het resultaatgericht werken. Aansluitend wordt een financieringsmethode gehanteerd die aansluit bij resultaten, eindproducten. De batenlastendienst verdient zijn geld door prestaties te verrichten voor opdrachtgevers en heeft zelf geen budget. Hierbij past alleen een bekostigingsmethodiek op basis van gerealiseerde productie. Overigens zijn projecten ook een opgedragen taak met een overeengekomen prestatie waartegenover een bijdrage van de opdrachtgever staat.
  - **Kostprijsmodel en kostprijs.** In het kostprijsmodel wordt de koppeling gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten en de aan deze producten en diensten toegerekende kosten. Een kostprijsmodel bestaat uit de volgende elementen: Een overzicht met alle kosten die worden doorberekend, zowel de directe kosten als de indirecte kosten. Een toedeling van deze kosten naar de producten en diensten inclusief de daarbij gehanteerde methode. Een onderbouwing van de verdeling van de indirecte kosten (de verdeelsleutel). Daarbij worden de volgende randvoorwaarden in acht genomen: het kostprijsmodel leidt tot een integrale kostprijs per eenheid product of dienst; het is duurzaam en daarmee flexibel; het is transparant; het is betrouwbaar; het kan gebruikt worden voor de interne bedrijfsvoering en het geeft beheers- en beleidsondersteunende informatie.
  - **De verslaggevingsvoorschriften.** De Minister van Financiën geeft jaarlijks via de Rijksbegrotingsvoorschriften aan welke begrotings- en verantwoordingsinformatie door de batenlastendiensten in het kader van de Rijksbegrotingcyclus moet worden aangeleverd. Ten behoeve van deze verslaggeving door baten-lastendiensten wordt aangesloten bij het stramien van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek – te weten de artikelen 361 tot en met 391 – en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Deze weg biedt het voordeel dat in de verslaggeving van batenlastendiensten gebruik wordt gemaakt van een compleet uitgedacht en uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingsstelsel, waarmee bovendien steeds

de actualiteit wordt gevolgd, zonder dat speciale, uitgebreide overheidsrichtlijnen moeten worden opgesteld en bijgehouden. Er vindt een standaardisatie plaats tussen rijksoverheid en de Nederlandse private sector. Bovendien wordt hiermee de impliciete beleidslijn sinds de introductie van het baten-lastendienstmodel binnen de rijksoverheid expliciet gemaakt en gecontinueerd. Dit draagt bij aan een bestendige verslaggeving door batenlastendiensten. In de regeling departementale begrotingsadministratie worden nog enkele zaken geregeld over de inrichting van de administraties van batenlastendiensten. Deze dient op zodanige wijze te zijn ingericht dat door met name de departementale auditdienst, een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de juistheid van de in de jaarrekening opgenomen bedragen.

**Samengevat:**

Een baten-lastendienst heeft een resultaatgericht sturingsmodel en wordt bekostigd op basis van prestaties (outputfinanciering). De tarieven volgen uit een kostprijsmodel. Voor de verantwoording zijn de regels zoals die gelden voor de private sector ook voor de baten-lastendiensten van toepassing.

**5.2. De Regeling baten-lastendiensten 2011 (1 februari 2011)**

- Op 1 februari 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2011 van kracht geworden.
- Ten opzichte van de regeling baten-lastendiensten 2007 is in de Algemene Toelichting opgenomen dat in regeling baten-lastendiensten 2011 de volgende wijzigingen zijn doorgevoerd:
  - Het duidelijk in de regeling aangeven van het toepassingsbereik van de regeling;
  - Het schrappen van de mogelijkheid tot het vormen van een wettelijke reserve bij activering van immateriële vaste activa. Dit heeft tot gevolg dat reeds opgebouwde wettelijke reserves eenmalig zullen worden toegevoegd aan de exploitatiereserve;
  - De verplichting om vorderingen op en schulden aan het moederdepartement duidelijk toe te lichten in de toelichting bij de jaarrekening.
- Over de outputfinanciering, kostprijs en verslaggeving is het volgende in de algemene toelichting opgenomen:
  - **Outputfinanciering.** Eén van de pijlers van het baten-lastendienstmodel is het resultaatgericht werken. Aansluitend wordt een financieringsmethode gehanteerd die aansluit bij resultaten, eindproducten. De baten-lastendienst verdient zijn geld door prestaties te verrichten voor opdrachtgevers en heeft zelf geen budget. Hierbij past alleen een bekostigingsmethodiek op basis van gerealiseerde productie. Overigens zijn projecten ook een opgedragen taak met een overeengekomen prestatie waartegenover een bijdrage van de opdrachtgever staat.
  - **Kostprijsmodel en kostprijs.** In het kostprijsmodel wordt de koppeling gelegd tussen de geclassificeerde producten en diensten en de aan deze producten en diensten toegerekende kosten. Een kostprijsmodel bestaat uit de volgende elementen: Een overzicht met



alle kosten die worden doorberekend, zowel de directe kosten als de indirecte kosten. Een toedeling van deze kosten naar de producten en diensten inclusief de daarbij gehanteerde methode. - Een onderbouwing van de verdeling van de indirecte kosten (de verdeelsleutel). Daarbij worden de volgende randvoorwaarden in acht genomen: het kostprijsmodel leidt tot een integrale kostprijs per eenheid product of dienst; het is duurzaam en daarmee flexibel; het is transparant; het is betrouwbaar; het kan gebruikt worden voor de interne bedrijfsvoering en het geeft beheers- en beleidsondersteunende informatie.

- **De verslaggevingsvoorschriften.** De Minister van Financiën geeft jaarlijks via de Rijksbegrotingsvoorschriften aan welke begrotings- en verantwoordingsinformatie door de baten-lastendiensten in het kader van de Rijksbegrotingscyclus moet worden aangeleverd. Ten behoeve van deze verslaggeving door baten-lastendiensten wordt aangesloten bij het stramien van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek — te weten de artikelen 361 tot en met 390 — en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Deze weg biedt het voordeel dat in de verslaggeving van baten-lastendiensten gebruik wordt gemaakt van een compleet uitgedacht en uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingsstelsel, waarmee bovendien steeds de actualiteit wordt gevolgd, zonder dat speciale, uitgebreide overheidsrichtlijnen moeten worden opgesteld en bijgehouden. Er vindt een standaardisatie plaats tussen rijksoverheid en de Nederlandse private sector. Bovendien wordt hiermee de impliciete beleidslijn sinds de introductie van het baten-lastendienstmodel binnen de rijksoverheid expliciet gemaakt en gecontinueerd. Dit draagt bij aan een bestendige verslaggeving door baten-lastendiensten. In de regeling departementale begrotingsadministratie worden nog enkele zaken geregeld over de inrichting van de administraties van baten-lastendiensten. Deze dient op zodanige wijze te zijn ingericht dat door met name de departementale auditdienst dan wel de Rijksauditdienst, een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de juistheid van de in de jaarrekening opgenomen bedragen.

**Samengevat:**

Ten opzichte van de Regeling baten-en lastendiensten 2007 zijn in de regeling baten-lastendiensten 2011 geen wijzigingen doorgevoerd op het sturingsmodel, de eis van outputbekostiging en de verslaggevingsvoorschriften.

**5.3. Regeling agentschappen**

- In 2010–2011 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de Regeling baten-lastendiensten 2007.
- Dit heeft geleid tot de publicatie van de Regeling agentschappen op 28 september 2012.

**Resultaten van de evaluatie**

Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten een positief effect heeft gehad op het kostenbewustzijn en de efficiëntie. Wat echter lastig bleek is het aantoonbaar maken van de doelmatigheid van de agentschappen. De huidige indicatoren zijn weliswaar nuttig om de performance van een agentschap te bepalen en te monitoren, maar blijken onvoldoende geschikt om op een harde cijfermatige manier doelmatigheid aan te tonen. Daarom zal het vraagstuk wat de beste wijze is om op doelmatigheid te sturen opnieuw onderzocht moeten worden. Ook kwam naar voren dat het baten-lastendienstmodel op verschillende onderdelen niet ingevuld wordt zoals in de regeling bedoeld is. Er bleek onder meer veel diversiteit te bestaan in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het sturingsmodel. Bovendien bleken outputfinanciering en integrale kostprijzen niet altijd toegepast te worden, en voorts bleken de specifieke financiële faciliteiten slechts in beperkte mate te worden gebruikt.

De belangrijkste voorstellen uit het evaluatierapport luiden als volgt:

- 'Voor de start van het nieuwe begrotingsjaar wordt eenmaal per jaar een integraal intern memorandum opgesteld waarin het agentschap, de eigenaar en de opdrachtgever(s) hun afspraken over de budgettaire kaders, de te leveren prestaties en de risicoverdeling vastleggen.
- De rollen worden beter verankerd door in de regeling duidelijk de verschillende rollen binnen het sturingsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, maar ook FEZ en Financiën) en de daarvoor vereiste competenties te beschrijven. Tevens wordt beschreven welke verantwoordelijkheden tot de rollen behoren, waarbij belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunten gelden.
- De kennis over het functioneren van agentschappen en de invulling van de rollen wordt versterkt door op reguliere basis onder andere masterclasses en rondetafelbijeenkomsten te organiseren voor zowel de rolhouders zelf als voor hun adviseurs en toezichthouders.
- De kwaliteit van het toezicht en de controle op agentschappen moet versterkt worden, zowel in de eerste lijn (directies FEZ) als in de tweede lijn (Financiën /DGRB). Indien nodig door herschikking van de beschikbare capaciteit.'
- Financiën gaat horizontale benchmarks uitvoeren en zal tevens de agentschappen samen met FEZ periodiek doorlichten (ten minste iedere vijf jaar, indien mogelijk aansluitend bij reguliere beleidsdoorlichtingen die door het betrokken ministerie worden uitgevoerd).'
- De agentschapsstatus wordt enkel toegestaan als er sprake is van een bepaalde minimum omzet, met een richtbedrag van EUR 50 mln op jaarbasis.
- Er worden twee soorten agentschappen ingesteld: –agentschappen met een baten-lastenadministratie (als afwijking op het reguliere administratieve systeem van verplichtingen-kas binnen het Rijk). –én agentschappen met een verplichtingen-kasadministratie. Het agentschap met een verplichtingen-kasadministratie is van toepassing wanneer de gemiddelde afschrijvingskosten per jaar minder zijn dan 5% van de totale lasten. Deze agentschappen krijgen een specifieke kasreserve.'

- De evaluatie heeft geleid tot de volgende aanpassingen in de regeling agentschappen ten opzichte van de Regeling baten-lastendiensten 2011. Deze aanpassingen zijn opgenomen in de Toelichting op de regeling.

#### **Wijzigingen ten opzichte van de oude regeling**

De voorliggende regeling is een aanpassing van de Regeling baten-lastendiensten 2011. Ten opzichte van de Regeling baten-lastendiensten 2011 zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- De naamgeving van baten-lastendiensten is gewijzigd in agentschappen, om zo doende onderscheid te kunnen maken in verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen.
- De in de Regeling baten-lastendiensten 2011 bestaande tijdelijke status van baten-lastendienst is komen te vervallen. De status van agentschap kan alleen worden verkregen wanneer aan alle gestelde instellingsvoorwaarden is voldaan. Daar tegenover staat dat formele instelling van een nieuw agentschap niet langer gebonden is aan bepaalde instellingsdata, met het oog op een zo groot mogelijke flexibiliteit in het instellingstraject.
- Het instellingstraject voor nieuwe agentschappen is vereenvoudigd in die zin dat er niet langer onderscheid gemaakt wordt tussen de aanvangsdoorlichting en de groen-lichtmeting. Het Ministerie van Financiën voert na de formele aanvraag van toekenning van de agentschapsstatus één toets uit op het voldoen aan de instellingsvoorwaarden en de eventuele overige vereisten. In het traject voorafgaand aan de formele aanvraag adviseert het Ministerie van Financiën het betrokken ministerie en beoordeelt desgevraagd concept-stukken.
- Het voorstel uit het evaluatierapport ten aanzien van het integraal memorandum heeft in de regeling vorm gekregen in artikel 13, waar bepaalde inhoudsvereisten worden gesteld aan het jaarplan van een agentschap. De bedoeling is dat er op deze wijze een handzame samenstelling ontstaat van alle relevante informatie die de eigenaar nodig heeft bij het uitvoeren van zijn toezichtsrol. Het integraal memorandum is dus geen separaat stuk maar wordt, met het oog op efficiëntie, geïncorporeerd in de reeds aanwezige sturingsdocumenten van het agentschap.
- De beschrijving van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen het sturingsmodel is uitgewerkt in de artikelen 9 t/m 12.
- Het voorstel uit het evaluatierapport inzake het versterken van de kwaliteit van het toezicht en de controle op agentschappen heeft vorm gekregen in artikelen 30 en 31. Tevens is in artikel 4 een nieuwe instellingsvoorwaarde opgenomen betreffende de kwaliteit van de financiële functie en het financieel beheer. Het voorstel uit het evaluatierapport inzake het periodiek doorlichten van alle agentschappen door Financiën, samen met het betrokken ministerie, heeft vorm gekregen in artikel 7.
- Het voorstel uit het evaluatierapport inzake de introductie van een minimumomvang voor zelfstandige agentschappen heeft vorm gekregen als een nieuwe instellingsvoorwaarde in artikel 4.
- Het voorstel uit het evaluatierapport inzake het instellen van twee soorten agentschappen (agentschappen met een verplichtingen-kasadministratie én

agentschappen met een baten-lastenadministratie) heeft vorm gekregen in artikelen 4 en 5. Deze twee soorten agentschappen zijn ingesteld omdat uit de evaluatie is gebleken dat niet altijd alle financiële faciliteiten van een baten-lastenadministratie gebruikt worden (ondermeer overlopende posten, leenfaciliteit, afschrijvingen). Met dit voorstel wordt bereikt dat daar waar een baten-lastenadministratie onvoldoende voordelen oplevert, geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie.

- Voor agentschappen is het renteregime gaan gelden zoals vastgelegd in de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden (Staatscourant 2007, 97). Dit naar aanleiding van de beleids-doorlichting schatkistbankieren (Tweede Kamer, 2009-2010, 31 935, nr. 3) waarin werd geconstateerd dat het wenselijk zou zijn om voor alle instellingen die onderdeel uitmaken van de centrale treasury van de publieke sector dezelfde tarieven te laten gelden voor rekening-courantsaldi, deposito's en leningen. De Minister van Financiën heeft destijds de aanbevelingen uit de beleids-doorlichting overgenomen en de Tweede Kamer heeft hiervoor – na een schriftelijk overleg – zijn steun uitgesproken (Tweede Kamer, 2009–2010, 31 935, nr. 4).

- Uit de evaluatie kwam onder meer dat de outputfinanciering en integrale kostenprijzen niet altijd toegepast werden. Dat heeft in de regeling zelf niet geleid tot een expliciet artikel.
- Wel is artikel 13 "jaarplan" opgenomen. Niet helder is gemaakt wanneer het jaarplan moet worden vastgesteld. En wat de relatie is met de verantwoordings-eisen in relatie toe onderdeel b van artikel 13. Wat gaat voor?

#### Artikel 13 Jaarplan

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval:

- a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
  - b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
  - c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
  - d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.
2. In de toelichting op de regeling gericht op artikel 14 bekostiging is nadere ruimte opgenomen t.a.v. de bekostiging op basis van prestaties.
- a. **Bekostiging op basis van prestaties.** Zoals eerder reeds aangegeven dienen agentschappen input en output aan elkaar te koppelen. Alleen dan kan er gestuurd worden op resultaat. Dit is een wezenlijk verschil met de sturing van de kerndepartementen, waarbij uitgaven niet gedekt hoeven te worden door inkomsten uit producten of dienstverlening. Het koppelen van input en output heeft gevolgen voor de manier waarop een agentschap bekostigd wordt. Het agentschap krijgt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert. Dit betekent dat

het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten: directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten etc. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen. Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. Daarmee wordt bereikt dat alle agentschappen een passende vorm van aansturing krijgen: er wordt maatwerk toegestaan. Agentschappen met niet-homogene en moeilijk meetbare producten kunnen aangestuurd worden op basis van agentschap-specifieke jaarlijkse afspraken. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om outputsturing en outputbekostiging toe te passen bij agentschappen waarbij dit wel mogelijk is.

- b. **Artikel 26 Uitgangspunten administratie en verslaggeving.** : Onverminderd artikel 27 zijn bij het opstellen van de jaarrekening van baten-lastenagentschappen en de daarop gebaseerde agentschapsparagraaf in het departementaal jaarverslag de artikelen 361 tot en met 390, uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.
- c. **Artikel 4, lid d Artikel 4 Instellingsvoorwaarden.** een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;  
Toelichting: Voor onderdeel d van het eerste lid geldt dat het afhankelijk is van het primaire proces van het agentschap in kwestie in hoeverre er verband gelegd kan worden tussen kosten en prestaties. Hiertoe staan instrumenten als een kostenverdeelstaat en een kostprijsmodel ter beschikking.

#### **Samengevat:**

Uit de evaluatie kwam onder meer dat de outputfinanciering en integrale kostprijzen niet altijd toegepast werden. Dat heeft in de regeling zelf niet geleid tot een expliciet artikel bekostiging waarbij ook inputbekostiging mogelijk is. In de toelichting op de regeling heeft dit wel geleid tot nadere ruimte bij de bekostiging op basis van prestaties. In de toelichting op de regeling is opgenomen dat wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar is. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. In de regeling wordt nog wel gerefereerd aan een kostprijsmodel, maar niet meer zo expliciet als in de vorige twee regelingen.

Voor de verantwoording zijn de regels niet verruimd, wanneer er sprake is van een andere financiering dan outputfinanciering. De verantwoordingsregels blijven voor alle vormen van bekostiging gelijk zoals deze ook gelden voor de private sector. Het opnemen van artikel 13 'jaarplan' geeft niet de expliciet helderheid over de eisen t.a.v. de verslaggeving, anders dan dat artikel volledig 26 van toepassing is.

- Op 21 november 2017 is de geactualiseerde Regeling Agentschappen gepubliceerd.
- De actualisatie was nodig i.v.m. de nieuwe Comptabiliteitswet 2016.
- De wijzigingen van de onderhavige regeling als gevolg van de inwerkingtreding van de CW 2016 zijn hoofdzakelijk van technische aard. Het betreft met name de verwijzingen naar de artikelen van de CW 2016, verwijzingen naar de namen van relevante andere comptabele regelingen alsmede een vereenvoudiging van de toelichting. Naast de technische wijzigingen zijn er ook enkele inhoudelijke wijzigingen ter verduidelijking doorgevoerd.

#### **Samengevat**

Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd op het gebied van het moeten bepalen van een kostprijs, de wijze van outputfinanciering en de uitzondering indien er sprake is van heterogene producten/diensten. Ook ten aanzien van de verslaglegging regels zijn er geen aanpassingen doorgevoerd.

## Huidige regelgeving

### Artikel 4 Instellingsvoorwaarden

1. Bij de aanvraag, bedoeld in artikel 3, worden stukken overlegd waaruit blijkt dat het dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het:
  - a. een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
  - b. een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van deze regeling;
  - c. 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;
  - d. een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
  - e. een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.
2. De Minister van Financiën stelt met betrekking tot de aanvraag vast op welke gebieden bedoeld in het eerste lid nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonodig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan.
3. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid, overlegt de betrokken Minister een door de onderscheidenlijk in artikel 10, 11 en 12 bedoelde eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren, overeenkomstig het eerste en tweede lid, van het toekomstig agentschap blijkt.
4. Na ontvangst van het convenant, bedoeld in het derde lid, legt de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.

### Artikel 13 Jaarplan

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval:

- a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
- b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
- c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
- d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.

### Artikel 14 Bekostiging

Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties.

### Artikel 26 Uitgangspunten administratie en verslaggeving

Onverminderd artikel 27 zijn bij het opstellen van de jaarrekening van baten-lasten-agentschappen en de daarop gebaseerde agentschapsparagraaf in het departementaal jaarverslag de artikelen 361 tot en met 390, uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.

## Bijlage E: Logica van het agentschapsmodel

Deze bijlage bevat een feitelijke uiteenzetting van de beoogde logica van het Agentschapsmodel, uitgesplitst in drie niveaus: de intentie, modelkenmerken en instrumenten. Hiertoe is gekomen door het gebruik van oude evaluaties en beschrijvingen uit de Regeling Agentenschappen. Het dient als referentiekader voor verdere discussies over de werkingen van het model in de werkelijkheid.

### **1. Intentie**

Het doel van het agentschapsmodel – zoals geformuleerd in het heroverwegingsrapport 'verder bouwen aan beheer' uit 1991 – is het vergroten van doelmatigheid van beleidsuitvoering. Agentenschappen werden gezien als een geschikt instrument om een meer bedrijfsmatig beheer te stimuleren ten einde doelmatigheid te bevorderen.



### **2. Modelkenmerken**

- a. Principaal-agent-theorie
  - Belangentegenstelling
  - Informatie-asymmetrie
  - Zakelijke aansturing middels contract
- b. Integraal management
- c. Afwijkend (financieel) beheersregime
- d. Autonomie



### **3. Instrumenten**

- a. Resultaatgericht sturingsmodel
- b. Integrale kostprijs
- c. Verslaggevingsstelsel (BLS of KVS):
  - Budget over jaargrenzen
  - Opbouw eigenvermogen
  - Afschrijvingen op investeringen
  - Leenfaciliteit
- d. Indicatoren doelmatigheid

### ***Uitwerking van de achterliggende logica***

#### **1. Intentie**

Bij de ontwikkeling van het agentschapsmodel was het doel van het model om een bijdrage te leveren aan de verbetering van zowel de doelmatigheid<sup>61</sup> als doeltreffendheid<sup>62</sup> van de uitvoering van beleid. De taakuitvoering kan doelmatiger plaatsvinden wanneer bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet worden ge-

61 Rijksoverheid (1991) Verder Bouwen aan Beheer

62 Ministerie van Financien (2011) De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel



delegeerd aan de uitvoeringsorganisaties en wanneer er prikkels in het beheersregime worden gecreëerd die randvoorwaarden bieden voor en aanzetten tot meer bedrijfsmatig handelen. De mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering moesten worden benut, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing (begrotingsregels) in gevaar kwamen. Met behulp van afwijkende beheersregels en integraal management werd een meer bedrijfsmatig beheer mogelijk gemaakt. Als gevolg van de flexibilisering van het beheersregime bij verzelfstandiging werd verwacht dat in de bedrijfsmatige sfeer voordelen werden gerealiseerd die ook tot budgettaire besparingen konden leiden. Bij het moederdepartement waren besparingen mogelijk als gevolg van een geringere coördinatielast (N.B. de wijze waarop dit werd beoogd is niet toegelicht in de oorspronkelijke documenten).

Het agentschapsmodel werd geïntroduceerd als instrument voor interne verzelfstandiging waarbij een aantal gerichte knelpunten in het financieel regime (Kas-verplichtingen) weg genomen diende te worden:

- het ontbreken van de mogelijkheid om budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsjaren;
- het ontbreken van de mogelijkheid om de kosten van investeringen te spreiden over meerdere jaren;
- het ontbreken van een leningsbevoegdheid;
- het feit dat in de uitvoering onvoldoende prikkels werden ervaren tot efficiënt werken.<sup>63</sup>

In latere evaluaties van het agentschapsmodel zijn geen vervolgonderzoeken naar – noch aanpassingen in – de intentie van het model gedaan. Er is wel gekeken naar de werking van het model en de instrumenten die eronder zijn opgericht, maar de intentie van het bedrijfsmatig werken zodat de doelmatigheid vergroot wordt is niet heroverwogen.

## **2. Modelkenmerken**

De intentie van de agentschappen is vertaald in het model met de volgende kenmerken. Die komen overeen met de oorspronkelijke knelpunten waartegen het agentschapsmodel een oplossing moest bieden.

### *a. Principaal-agent-theorie*

In zijn meest eenvoudige vorm verwijst de principaal-agenttheorie naar een situatie waarin twee actoren met elkaar samenwerken en waarbij één actor, de agent, taken uitvoert en beslissingen neemt ten behoeve van de andere actor, de principaal. De agent ontvangt voor zijn inspanningen een beloning van de principaal. De belangrijkste kenmerken voor de relatie tussen principaal en agent zijn:

- a. Er is sprake van een *belangentegenstelling* tussen principaal en agent. Steeds wanneer de agent zich inspant voor de belangen van de principaal gaat hij daarmee in tegen zijn eigen belang, en vice versa.
- b. Er is sprake van *informatieasymmetrie* tussen principaal en agent, waarbij de agent een informatievoorsprong heeft ten opzichte van de principaal. Die is niet in staat om alle inspanningen van de agent te observeren en vervolgens op waarde te schatten hoe deze inspanningen bijdragen aan zijn eigen belangen. Het ontbreekt de principaal hiervoor aan de benodigde tijd en kennis van zaken.
- c. De relatie tussen principaal en agent is gebaseerd op een *contract*: er is sprake van een wederkerige relatie waarin beide partijen elkaar proberen te beïnvloeden.

*b. Integraal management*

Het beleid en beheer van de organisatie liggen in één hand. De manager van een agentschap is verantwoordelijk voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren, en zal daarop ook worden aangesproken.<sup>64</sup>

*c. Afwijkend (financieel) beheersregime*

Elk agentschap heeft een eigen financiële administratie. Het heeft een eigen rekening-courant, waarmee het direct kan beschikken over kasmiddelen. Het agentschap kan zodoende een goed zicht verkrijgen op de eigen financiën en zo meer kostenbewust worden. Dit kosten- en resultaatbewust zijn, is erg belangrijk omdat agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk goed te weten hoeveel kosten gemaakt worden ten behoeve van de output (producten en diensten). Ter ondersteuning van dit principe wordt een agentschap aangestuurd op basis van een resultaatgericht sturingsmodel.

De logica is dat het vooral oplossing biedt voor de knelpunten van het kasverplichtingenregime van de Rijksoverheid, die een bedrijfsmatige aansturing in de weg zitten. In tegenstelling tot het KV-stelsel en de begrotingsregels maakt het B/L-stelsel mogelijk dat er gedetailleerder (en meerjarig) inzicht is in de kosten. Daarnaast geeft een B/L-systematiek de mogelijkheid om investeringen af te schrijven en daarmee uit te smeren over meerdere jaren, wat voor stabiliteit in de kosten (en daarmee de tarieven) zorgt.

Daarnaast maakt een afwijkend regime het mogelijk om een vermogenspositief op te bouwen wat buiten de eindejaarsmarge van het departement valt, waarmee de professionele ruimte om eigen bedrijfsvoeringsbeslissingen te maken wordt gefaciliteerd.

Het parlement heeft inzicht in de beleidsuitvoering doordat een agentschap afzonderlijk van de beleidsartikelen is opgenomen in de begroting en verantwoording van het betrokken ministerie in de agentschapsparagraaf.

*d. Autonomie*

Het uitgangspunt dat de overheid resultaatgericht aangestuurd kan worden betekent dat er net als in de private sector sprake moet kunnen zijn van zelfstandige bedrijfsvoeringkeuzes. Hierbij gaat het om het „hoe“ van de uitvoering en niet over het „waarom“. Daarnaast moet autonomie voor verhoogd kostenbewustzijn zorgen.<sup>65</sup>

### **3. Instrumenten**

*a. Resultaatgericht sturingsmodel*

Het onderscheid tussen de principaal en de agent is in het agentschapsmodel kunstmatig aangebracht door middel van het resultaatgericht sturingsmodel.

De kerngedachte van het resultaatgericht sturingsmodel is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgever(s) en het uitvoerende agentschap afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten, wijze van escalatie en het dragen van risico's. Gedurende de uitvoering van de opdracht vindt op basis van deze afspraken monitoring plaats en uiteindelijk wordt er afgerekend op basis van de prestaties. De eigenaar houdt hierbij toezicht op de continuïteit van het uitvoerende agentschap en

64 Rijksoverheid (1991) Verder Bouwen aan Beheer.

65 Ministerie van Financiën (2011) De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel

benadrukt het belang van inzicht in de kosten en efficiëntie van de uitvoering. Het resultaatgericht sturingsmodel is zo ingericht dat er voor alle partijen prikkels bestaan die stimuleren tot doelmatig handelen. Om die reden kunnen de verschillende rollen niet in één hand liggen.

Er worden in het model drie rollen van elkaar onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De rollen worden ingevuld door een aantal specifiek aangewezen ambtenaren. Idealiter wordt de eigenaarsrol ingevuld door de secretaris-generaal en de opdrachtgeversrol door de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal. De directeur van het agentschap heeft de rol van opdrachtnemer. Door deze rollen te onderscheiden worden de verschillende verantwoordelijkheden expliciet gemaakt. Deze rollen dienen functioneel gescheiden te worden om belangenverstremming te voorkomen. Ten aanzien van de rolinvulling is maatwerk mogelijk wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen departement, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* tussen de spelers voldoende zijn geborgd:

- de eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap;
- de opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering. De opdrachten dienen helder omschreven te worden en het gewenste resultaat moet zo concreet mogelijk gemaakt worden;
- de opdrachtnemer zorgt voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering van de opdrachten.

De verschillende actoren in het sturingsmodel hebben allen hun eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook hun eigen deelbelangen. Maar binnen het Rijk ligt het gedeeld belang altijd in het op doelmatige wijze bereiken van de maatschappelijke doelen / het dienen van de maatschappij.

Het driehoeksmodel dient tot het borgen van checks-and-balances en het creëren van prikkels in het beheerregime. Nadrukkelijk wordt gesteld dat deze besturingsfilosofie niet is gericht op winstmaximalisatie maar op zo efficiënt mogelijk presteren. Ook overheidsorganisaties, waar veelal geen sprake is van winst oogmerk, kunnen gebruik maken van deze beginselen, omdat door een goed inzicht in de kosten en het rendement van de activiteiten van de organisatie een optimale benutting van mensen en middelen kan worden bereikt.<sup>66</sup>

#### *b. Integrale kostprijs/kostprijsmodel*

Het koppelen van input en output heeft gevolgen voor de manier waarop een agentschap bekostigd wordt. Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert. Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten: directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten etc. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen.

De totale kosten en opbrengsten kunnen naar de door de organisatie geleverde meetbare producten of diensten worden verbijzonderd. Deze informatie kan zeer waardevol zijn als basis voor diverse beleids- en managementbeslissingen. Hierbij valt te denken aan beslissingen om diensten uit te besteden of in eigen beheer te houden. Hetzelfde geldt bij de keuze tussen verschillende instrumenten om een bepaalde beleidsdoelstelling te realiseren. Om een evenwichtige afweging te kunnen

66 Ministerie van Financien (2011) De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel

maken is inzicht in de integrale kostprijs van een dienst of van de verschillende beleidsinstrumenten noodzakelijk.<sup>67</sup>

Daarnaast is een integrale kostprijs essentieel voor het sturen op doelmatigheid. Door de kostprijs te vergelijken met de kostprijs van eerdere jaren of met de kostprijs van eenzelfde product of dienst van andere organisaties, kan inzicht verkregen worden in – en vervolgens gestuurd worden op – de (relatieve) doelmatigheid van de uitvoering. Hiervoor is het wel noodzakelijk om alle kosten van een dienst toe te rekenen aan de prestaties: alleen dan is er sprake van een integrale kostprijs.<sup>68</sup>

*c. Verslaggevingsstelsel (kasverplichtingenstelsel/baten-lastenstelsel)*

Oorspronkelijk uitgangspunt was dat agentschappen met het verplichtingen-kasstelsel zouden werken, aansluitend bij het stelsel dat de kerndepartementen voeren. Hierover werd destijds (1991) gesteld: "Tegelijkertijd beschikt het agentschap over een aantal extra faciliteiten ten opzichte van gewone dienstonderdelen, omdat het agentschap een hogere mate van zelfstandigheid heeft. De extra faciliteiten zijn de eigen rekening-courant en de kasreserve. Deze kasreserve vergroot de mate van zelfstandigheid die het agentschap financieel heeft. De kasreserve dient namelijk als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar op te kunnen vangen. Ook kan het verplichtingen-kasagentschap de kasreserve gebruiken om (kleine) investeringen te bekostigen. De kasreserve is geen onderdeel van het departementaal vermogen en maakt ook geen onderdeel uit van de eindejaarsmarge van het moederdepartement. De kasreserve wordt opgebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten. Wanneer de kasreserve per 31 december hoger is dan 3% van de gemiddelde ontvangsten van de afgelopen drie jaar of per 31 december negatief is, moet het betrokken ministerie dit uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet herstellen."<sup>69</sup>

In een baten-lastenstelsel worden de baten en lasten toegerekend aan het tijdvak waarin de baten ontstaan, respectievelijk het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt. Hierdoor kunnen de jaarlijkse kosten per product berekend worden zonder dat deze sterk fluctueren. Met name wanneer dit instabiele uitgavenpatroon het gevolg is van investeringen is het zinvol om een agentschap te laten werken met het regime van het baten-lastenstelsel. Investeringsuitgaven veroorzaken dan geen schommelingen in de prijzen die het agentschap vraagt aan de opdrachtgevers: in plaats van de investeringsuitgaven ten laste te laten komen van één jaar wordt dit door middel van afschrijvingskosten over meerdere jaren verdeeld. Pas bij een percentage afschrijvingskosten van meer dan gemiddeld 5% van de totale lasten over een periode van drie jaar wordt het destabiliserende effect van de investeringen op de tarieven van het agentschap zodanig geacht dat deze agentschappen mogen werken met het baten-lastenstelsel.

Om te kunnen sturen op verbeterde doelmatigheid is het noodzakelijk om (meerjarig) inzicht te hebben in de doelmatigheidsindicatoren op het vlak van kwaliteit én kostprijs. Het b/l-systeem is dus direct gevolg van het sturen op doelmatigheid d.m.v. integrale kostprijzen.

Budget over jaargrenzen en vermogensvorming

67 Ministerie van Financiën (2000) Eindrapportage Kernmodel Financiële Informatievoorziening Baten/Lasten

68 Ministerie van Financiën (2011) De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel

69 Rijksoverheid (1991) Verder Bouwen aan Beheer

Vermogensvorming maakt het mogelijk om voorzieningen te treffen en overlopende posten op te nemen op de balans. Door het aanhouden van eigen vermogen wordt de zogenoemde eindejaarskoorts voorkomen en worden beheersbeslissingen meer gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgelden.<sup>70</sup>

#### Opbouw eigen vermogen

Baten-lastendiensten mogen een eigen vermogen aanhouden van 5% van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar. Door het aanhouden van eigen vermogen wordt de zogenoemde eindejaarskoorts voorkomen en worden beheersbeslissingen meer gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgelden. Het toestaan van eigen vermogen verhoogt derhalve de prikkels tot efficiënt werken en maakt ook interne sturing op resultaat mogelijk. Positieve saldi die ontstaan - door bijvoorbeeld een aanwijsbaar efficiënter beheer - worden zichtbaar.<sup>71</sup>

#### Afschrijvingen op investeringen

Zelfstandig kunnen doen van investeringen (in vaste activa) en vervolgens de doorberekening van de kapitaal- en afschrijvingskosten in de integrale kostprijs, maakt het mogelijk op doelmatigheid te sturen.

#### Leenfaciliteit

Doel van de leenfaciliteit is om te komen tot een doelmatiger liquiditeitenbeheer.<sup>72</sup>

#### *d. Indicatoren doelmatigheid*

Om zicht te hebben op de doelmatigheid en de performance dient het agentschap te werken met indicatoren. Belangrijk is dat het agentschap hierbij indicatoren gebruikt die iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven) maar ook indicatoren die iets zeggen over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden, uitval etc.). Deze indicatoren dienen regelmatig en in samenhang bekeken te worden zodat de doelmatigheid beoordeeld kan worden. Een goede toelichting op de indicatoren is van groot belang omdat een getal pas meerwaarde en diepgang krijgt als het in perspectief wordt geplaatst.<sup>73</sup>

70 Ministerie van Financiën (2011) De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel

71 Ibid

72 Ibid

73 Ibid

## Bijlage F: Literatuurlijst

### Hoofdstuk 1:

- Bekker, R. (2017) 50jaarverbeteringrijksdienst, kennisopenbaarbestuur.nl
- Bozeman, B. (2007) Public values and public interest, counterbalancing economic individualism, , Georgetown university press
- Faulkner, N. and Kaufman, S. (2017) Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value
- Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 2016, Artikel 3.3 Financieel beheer
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government.
- Moore; Talbot, C. (2006). Paradoxes and prospects of 'public value'. Public Money & Management
- Moore, M. (2013). Recognizing public value. Harvard: Harvard University Press.
- WRR (2000) Het borgen van publiek belang. (rapport nr. 56, 2000)

### Hoofdstuk 2:

- ABD Topconsult, (2013) Onderzoek naar de herpositionering van zbo's kennisopenbaarbestuur.nl
- Blank, J.L.T. en van Heezik, A.A.S (2019) Productiviteit van de overheid , ipsestudies.nl
- CPB (2020) Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?, CPB.nl
- Heroverwegingswerkgroep Beheersregels (1991) Verder bouwen aan beheer, kennisopenbaarbestuur.nl
- Overman, S. (2016) Great expectations of Autonomous Agencies, Nijmegen: Radboud Universiteit
- Rapportage van de secretarissen Generaal (1993) Organisatie en werkwijze , kennisopenbaarbestuur.nl
- Regeerakkoord (2012), 'Bruggen slaan', Rijksoverheid.nl
- Smullen, Van Thiel, Pollitt (2001), Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, Erasmus University Rotterdam
- Verhoest, Peters, Bouckaert, Verschuere (2004) The study of organisational autonomy: a conceptual review, academia.edu

### Hoofdstuk 3:

- Andersson, Elffers Felix, (2020), Evaluatierapport Aanwijzingen inzake Rijksinspecties
- Bekker, R, (2020), Position paper t.b.v. Tijdelijke Commissie Uitvoering d.d. 17 juni 2020, [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- Inspectieraad (2020a), Brief aan BZK evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties
- Inspectieraad (2020b), Tweede brief aan BZK als input voor de evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties
- Staatssecretaris BZK, (2020), Reactie op verzoek commissie over aanbevelingen inspectieraad, Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Thiel, S, van (2020), Leren Loslaten, Den Haag, Boom Bestuurskunde

### Hoofdstuk 4:

- Schillemans, T, en K.H. Bjurstrøm, (2019), Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies, *International Public Management Journal*, volume 23, issue 5
- Torfing, J en T. Øllgaard Bentzen, (2020) [Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management, Administrative Sciences MDPI](#)
- Universiteit Utrecht (2020), International Lessons for the governance of agencies

#### Hoofdstuk 5:

- ABD Topconsult (2020b), Werk aan Uitvoering
- Inspectieraad (2020a), Brief aan BZK evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties
- Inspectieraad (2020b), Tweede brief aan BZK als input voor de evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties
- Parlementair Onderzoekscommissie (2021), Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoering

#### Bijlage B: Raakvlakken andere organisatievormen: de migratieketen

- Ministerie Justitie en Veiligheid (2014), Doorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Instellingswet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- Ministerie Veiligheid en Justitie (1993), Voornemen oprichting IND
- Ministerie Veiligheid en Justitie (1994), Memorie van Toelichting Oprichting zbo COA
- Ministerie Justitie en Veiligheid (2019), Evaluatie COA

#### Bijlage C: Verdieping wat heeft het agentschapsmodel opgeleverd?

- ABD Topconsult (2014), Herpositionering ZBO's
- Andersson Elffers Felix (2020), Evaluatierapport Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties
- Bekker, R. (2020), Position Paper t.b.v. Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties
- Corporate governance code [zie: <https://www.mccg.nl/de-code>]
- Faulkner, N., Kaufman, S. (2017), Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value
- Kamerstukken II, 2013/14, 25 268, nr. 83
- Kruijff, J. de, Thiel, S. van (2018), Political Control of Arm's-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All
- Overman, S. (2016), Great expectations of Autonomous Agencies
- Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012), Verbinding Verbroken
- Rapportage van de secretarissen-generaal (1993), De organisatie en werkwijze van de rijksdienst
- Schillemans, T., Bjurstrøm, K.H. (2019), Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies
- Thiel, S. van (2020), Leren loslaten, Den Haag, Boom Bestuurskunde
- Torfing, J., Øllgaard Bentzen, T. (2020), Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management
- Universiteit Utrecht (2020), International Lessons for the governance of agencies
- Universiteit Utrecht (2020), Steering and Coordinating Agencies - 10 Lessons for the coordination and steering of agencies from 7 Countries

#### Bijlage D: Relatie bekostiging en verantwoording

- Ministerie van Financiën (2007), Regeling Baten-Lasten diensten
- Ministerie van Financiën (2012), Regeling Agentschappen
- Ministerie van Financiën (2017), Regeling Agentschappen

#### Bijlage E: Logica van het Agentschapsmodel

- Rijksoverheid (1991), Verder Bouwen aan Beheer
- Ministerie van Financiën (2000), Eindrapportage Kernmodel Financiële Informatievoorziening Baten/Lasten
- Ministerie van Financiën (2011), De baten en lasten van het baten-lasten-dienstmodel



## Bijlage G: Overzicht deelnemers practitionersessies

- AT, Annet Schukken
- BZK, Jeroen Pieters
- BZK, Pim de Vries
- DICTU, Richard Wiersema
- DJI, Bart van Burken
- DPC, Ronald van Oosteroom
- DUO, Jan Pruis
- EZK, Ramon Rentmeester
- EZK, Robert van der Zwan
- ILT, Kees van Nieuwamerongen
- I&W, Jan-Bert Dijkstra
- J&V, Helga Bosch
- J&V, Daniëtte de Groot
- KNMI, Pim Breek
- KNMI, Karin Olstshoorn
- KNMI, Lily Sombroek
- LNV, Sander de Bruin
- NEA, Bas Kiviet
- NFI, Chris Jetten
- NFI, Marga Verstege
- NVWA, Pauline de Ambtman-Verbruggen
- NVWA, Patrick Jansen
- OCW, Arnout den Bakker
- OCW, Paul Kuijt
- OCW, Dirk de Wringer
- RVB, Herbert Goorkate
- RVO, Jeroen Offermans
- RWS, Remco de Vos

## Bijlage H: Overzicht van huidige agentschappen

Op het moment van publicatie van dit IBO zijn er 28 agentschappen actief. gerangschikt naar het moederdepartement zijn dit<sup>74</sup>:

### **Ministerie van Algemene Zaken**

1. Dienst Publiek en Communicatie (DPC)

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

2. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)
3. FMHaaglanden (FMH)
4. Dienst Huurcommissie (DHC);
5. Logius;
6. P-Direkt;
7. Rijksvastgoedbedrijf (RVB);
8. Shared service center ICT (SSC-ICT);
9. Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)

### **Ministerie van Defensie**

10. Paresto

### **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

11. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO);
12. Agentschap Telecom (AT);
13. Dienst ICT Uitvoering (DICTU);
14. Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

### **Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

15. Rijkswaterstaat (RWS);
16. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI);
17. Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

### **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

18. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

### **Ministerie van Justitie en Veiligheid**

19. Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB);
20. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
21. Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
22. Justis;
23. Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

### **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

24. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO);
25. Nationaal Archief (NA)

### **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

26. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
27. CIBG;
28. Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG)

74 Voor een actueel overzicht zie: [Overzicht agentschappen Rijksoverheid | Rijksoverheid | Rijksoverheid.nl](#)

## Bijlage I: Taakopdracht

### *Inleiding*

De politieke aandacht voor uitvoeringsorganisaties is groot. Zowel het kabinet als de Tweede Kamer buigen zich over de vraag hoe de uitvoering van het beleid kan worden verbeterd. Agentschappen zijn naast zelfstandige bestuursorganen en dienstonderdelen een belangrijke vorm van uitvoeringsorganisatie. Agentschappen zijn in de jaren '90 ontstaan om invulling te geven aan bedrijfsmatig werken door de overheid. Dit is sterk beïnvloed door het *New Public Management (NPM)*. Agentschappen voeren het beleid uit wat op het departement gevormd wordt. Ze vallen onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister, maar zijn wel een apart organisatieonderdeel die een eigen administratie hanteren veelal volgens een boekhoudkundig baten-lastensystematiek. Het agentschapsmodel is als volgt. Om bedrijfsmatig te kunnen werken moet er sprake zijn van duidelijk definieerbare output in de vorm van producten of diensten, en er een koppeling zijn tussen middelen en prestaties. Voor de uitvoering van die producten of diensten wordt door het departement vervolgens gestuurd op efficiency en effectiviteit. Het agentschap hanteert kostendekende tarieven voor het opdrachtgevend departement. Voor agentschappen geldt de Regeling Agentschappen (RA). Dit bevat de kaders omtrent agentschappen waarbij de belangrijke bepalingen, de instellingsvoorwaarden, de governance die tot uiting komt in het sturingsmodel met drie rollen, de wijze van bekostiging en het financieel beheer zijn. Voor een goede werking van het agentschapsmodel dient er sprake te zijn van informatiesymmetrie tussen de relevante spelers.

Het Ministerie van Financiën is met dit IBO voornemens om onderzoek te doen naar de werking van het agentschapsmodel in de praktijk en de vertaling van dit model in de RA. Hierbij wordt gekeken in hoeverre het bedrijfsmatig werken, waarbij de focus is komen te liggen op het kwantificeren van prestaties, het afleggen van verantwoording en een overheid die gericht is op efficiency, voor bedoeld- en onbedoelde neveneffecten heeft gezorgd.

### *Probleemstelling*

De (fundamentele) vraag die centraal staat is of de werking van agentschappen nog aansluit op de oorspronkelijke doelstellingen van scheiding tussen beleid en uitvoering en het bedrijfsmatig werken en hoe dit in de kaders geborgd dient te worden, met het doel deze aansluiting te verbeteren. De rol van de bestuurskundige stroming NPM is bij de totstandkoming van het agentschapsmodel groot geweest. In de huidige tijd wordt juist meer verbinding gezocht tussen beleid en uitvoering om in gezamenlijkheid te zorgen voor meer opgavegericht werken met als doelstelling om te voldoen aan de maatschappelijke opgave en publieke waarde te creëren. Deze principes komen samen in het *Public Value Management*. Het is de vraag hoe het agentschapsmodel aan sluit op deze ontwikkeling. Naast deze ontwikkeling laat een verzameling van recente casuïstiek zien dat er een verscheidenheid aan mogelijke knelpunten zijn in de vertaling van het agentschapsmodel in de RA:

- De aansluiting van een batenlasten agentschap op de Rijksbegroting zorgt ervoor dat er al vroeg in T-1 afspraken moeten worden gemaakt over tarieven en output van het jaar erop. Vanuit bedrijfsmatig perspectief is het wenselijk dit zo dicht mogelijk op het uitvoeringsjaar te kunnen vaststellen.
- Voor het correct werken van het sturingsmodel (het driehoeksmodel) is belangentegenstelling en een gelijkwaardige positie tussen de opdrachtgever, opdrachtnemer en de eigenaar noodzakelijk. Het is de vraag of dat in de praktijk zo wordt ervaren en hoe de kaderstelling dit kan faciliteren.
- Op het gebied van de bekostiging is het de vraag of de kaders de juiste verhouding hebben tussen duidelijkheid en flexibiliteit. Zo is in 2020 door Fi-

nanciën eenmalig toestemming gegeven voor het instellen van een bestemmingsfonds bij SSC-ICT wat niet mogelijk is binnen de kaders. Daar waar de RA ruimte biedt voor het hanteren van verschillende bekostigingssystemen om budgetten voor agentschappen te alloceren (p\*q en lumpsum) is het de vraag of agentschappen in staat zijn dit optimaal aan te sluiten bij de kenmerken van de organisatie.

Voor het huidige agentschapslandschap is het de vraag of dit nog in lijn is met de doelstellingen van het oorspronkelijk beleid. Door de jaren heen zijn de typen agentschappen veranderd. Een voorbeeld is het samenvoegen van departementale dienstverleners tot Shared Service organisaties (SSO).

#### *Opdracht aan de werkgroep*

De opdracht aan de werkgroep is om te onderzoeken welke beleidsopties er zijn om agentschappen doelmatiger te laten zijn. De grondslag van het IBO bedraagt de van de totale omzet van agentschappen, in 2019 circa €10,8 mld. Dit valt op te nemen in een drietal hoofdvragen met enkele deelvragen:

1. Wat zijn de doelstellingen van het agentschapsmodel en worden die behaald?
  - a. Sluit het agentschapsmodel voldoende aan bij actuele principes zoals Public Value Management?
  - b. Welke belemmeringen kennen de spelers uit het agentschapsmodel om efficiënt te werken? En in welke mate spelen departementen en de beleidsvorming daarbij een rol?
  - c. Wat zijn onbedoelde effecten en neveneffecten van de (wijze van) regulering? Waar kan dit verbeterd worden?
2. Faciliteert de Regeling Agentschap een efficiënte uitvoering door agentschappen?
  - a. In welke mate sluiten de RA en de beleidsmatige kaders van departementen aan bij de doelen en verantwoordelijkheden van agentschappen?
  - b. In hoeverre biedt de RA flexibiliteit bij de bekostiging? Hoe sluit de bekostigingssystematiek (p\*q of lumpsum) het beste aan bij de uitvoering van het agentschap?
  - c. Maakt het huidige instrumentarium van de driehoek het mogelijk goed te sturen? In hoeverre is er sprake van informatiesymmetrie tussen de spelers?
3. Hoe kunnen de agentschappen aansluiten bij de doelstellingen en hoe kan dit geborgd worden?
  - a. Welke dienstverlening en taken zijn bij agentschappen belegd?
  - b. Zijn de eisen uit de Regeling agentschappen om agentschap te kunnen worden nog valide?
  - c. Voor welke agentschappen is het voeren van een batenlastenadministratie nog steeds strikt noodzakelijk en waarom? Voor welke agentschappen is een batenlastenadministratie minder passend en waarom?
  - d. Welke alternatieve organisatie- en sturingsmodellen voor de publieke dienstverlening zijn voorhanden? En welke transitiekosten zijn aan de orde bij een herijking/herpositionering?

De belangrijkste factoren die bepalen hoeveel budget een agentschap nodig heeft om haar taken uit te voeren is de hoeveelheid en de complexiteit die gevraagd wordt vanuit beleid en niet vanuit het model of organisatievorm. Daarnaast voeren agentschappen veelal wettelijke taken uit, waar geen eenvoudige beleidskeuzes in te maken zijn. Een 20% besparingsvariant – conform IBO spelregels – ligt hierdoor niet voor de hand en wordt zodoende niet opgenomen in het onderzoek. Wel zal gekeken worden naar mogelijkheden voor besparingen in de governance en de uitvoering door agentschappen.

## Bijlage J: Samenstelling werkgroep

### **Voorzitter**

Theodor Kockelkoren

### **Werkgroepleden**

- Algemene Zaken: Hans Monnickendam & Luuk Bosch (plv.)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Ad Schoonderwoerd & Sjoerd Evenhuis
- CPB : Claudia Deijl & Anniek Trommelen (plv.)
- Economische Zaken & Klimaat: Regine Doornbos-Neys & Peter Wagenmaker (plv.)
- Financiën: Koen Mijnen & Lizette Pleyte (plv.)
- Infrastructuur & Waterstaat: André Belonje & Ronald Vrolijk (plv.)
- Justitie & Veiligheid: Gerrit-Wim Gerritsen & Simone Dobbelaar (plv.)
- Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit: Marisa Dijkstra & Marieke Mossink (plv.)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Barbara Goezinne & Kor de Groot

### **Secretariaat**

- Hein Schut (BZK)
- Marlies Hartman (BZK)
- Joost Twisk (Financiën)
- Floor de Jager (Financiën)