



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# Synergie in de driehoek *Versterken en verstevigen*

Eigenaarsvisie zbo's 2019-2023

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>2</b>
1.1	Doel	2
1.2	Scope	2
1.3	Kern van deze visie	3
1.4	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Het belang van zbo's</b>	<b>4</b>
2.1	De rol van zbo's	4
2.2	De toegevoegde waarde van zbo's	4
2.3	Ontwikkelingen in het verleden	5
2.4	Ontwikkelingen richting de toekomst	5
<b>3</b>	<b>Governance van zbo's</b>	<b>6</b>
3.1	Context van zbo's	6
3.2	Wettelijke kaders en regelingen	6
3.3	Ministeriële verantwoordelijkheid	6
3.4	Variëteit aan zbo's	7
3.5	Rollen	7
3.6	Stakeholders	8
<b>4</b>	<b>Invulling van de eigenaarsrol</b>	<b>9</b>
4.1	Belang van de driehoek	9
4.2	De rol van de eigenaar in de driehoek	9
4.3	Governance van het eigenaarschap	10
<b>5</b>	<b>Ten slotte</b>	<b>12</b>
	Achtergrond bij de invulling van de eigenaarsrol	14
	<b>Bronnen</b>	<b>15</b>

# 1 Introductie

## 1.1 Doel

Dit visiedocument gaat in op de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als de eigenaar om wenst te gaan met zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en deelnemingen in de periode van 2019-2023. Dit visiedocument geeft duidelijkheid over hoe de rol van de eigenaar in de driehoek moet worden gezien en welk beoogd effect deze visie op de individuele rollen maar ook op de driehoek als geheel heeft. Deze visie is derhalve bestemd voor de eigenaar, de opdrachtgever en het zbo, alsook voor eenieder die vragen heeft over hoe IenW de samenwerking in de driehoek tussen deze drie rollen vorm heeft gegeven.

## 1.2 Scope

Uitvoeringstaken van de overheid kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Afhankelijk van de taak kan dat in een agentschap, een zbo of een deelneming. Elk van deze vormen kent een eigen sturingsarrangement waarbij de werking naar buiten toe en de rol van de bewindspersoon verschilt. Het IenW-domein kent een grote verscheidenheid aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waarvan een aantal onder de Kaderwet zbo's is gebracht. Het eigenaarschap van deze zbo's is centraal belegd bij de (loco-) SG van het Ministerie van IenW.

Deze visie richt zich specifiek op de zbo's die onder de Kaderwet zbo's vallen en opgenomen zijn in de bijlage zbo's en rwt's van de begroting van IenW. Voor IenW zijn dit: CBR, LVNL, RDW, ANVS, NIWO, IBKI en VAMEX en in de toekomst ProRail (nu nog een beleidsdeelneming). De slotcoördinator (SACN) valt ook onder de Kaderwet zbo's, maar het eigenaarschap is belegd bij de beleidsdirectie Luchtvaart. Verwacht wordt dat na de omvorming tot publiekrechtelijk zbo het eigenaarschap van de SACN ook bij de eigenaar wordt ondergebracht.

Er is ten aanzien van zbo's en rwt's sprake van een meta-toezichtrol (systeemtoezicht). Het gaat om een rol die voortvloeit uit de wet- en regelgeving rond de FEZ-functie van het ministerie. Vanuit deze rol wordt gekeken of het toezicht op zbo's goed is ingericht. Bijvoorbeeld of elke zbo een eigenaar heeft en een toezichtvisie. Deze rol maakt geen onderdeel uit van deze visie, maar hoort wel bij de werkzaamheden van de eigenaarsondersteuning. Derhalve is deze specifieke rol als informatiekader in dit document opgenomen.

### 1.3 Kern van deze visie

Samenwerken leidt tot synergie. In de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer wordt bewust gezocht naar een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de publieke taak. Iedereen in de driehoek is zich bewust van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taak.

Bij de invulling van zijn verantwoordelijkheden, hanteert IenW een aantal uitgangspunten op basis waarvan de contacten tussen het departement en de zbo's vorm worden gegeven. Die uitgangspunten zijn:

- Een professionele en zichtbare rolinvulling als eigenaar;
- Actieve samenwerking en dialoog in de keten;
- Openheid en transparantie in de relatie.

De governance van het eigenaarschap wordt met het oog op de dialoog, openheid en professionaliteit vanuit de eigenaarsrol specifiek ingevuld door middel van:

- Uniformiteit in beleid waar dat kan en nodig is, maatwerk waar het moet;
- Actieve interactie en informatie-uitwisseling in de samenwerking;
- Inspireren en profiteren van elkaars kennis en kunde;
- Toepassen van horizontaal/verticaal toezicht;
- Een regelmatige en gestructureerde gesprekscyclus;
- Inzet van wettelijke instrumentarium ter uitvoering aan bevoegdheden.

### 1.4 Leeswijzer

Dit document bevat zowel de achtergrond als de uitwerking van de visie over eigenaarschap binnen IenW voor de periode 2019-2023. In hoofdstuk 2 wordt het belang van zbo's geschetst in het kader van de verantwoordelijkheden en activiteiten van IenW. Hoofdstuk 3 bevat de wettelijke en bestuurlijke kaders waarin dit gebeurt. De invulling van de eigenaarsrol komt naar voren in hoofdstuk 4.

# 2 Het belang van zbo's

## 2.1 De rol van zbo's

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan het behoud van Nederland en zet zich continue in voor een bereikbaar, veilig en duurzaam land. Een dankbare taak, want ons werk is vaak heel zichtbaar en is vandaag, morgen en overmorgen relevant. Heel Nederland is het werkterrein. IenW werkt aan een veilig en bereikbaar land met een gezonde en duurzame leefomgeving. Nederland staan voor grote uitdagingen met gemeenschappelijke, maar ook veel tegengestelde belangen. Aandacht voor het milieu in combinatie met snel, slim en veilig van A naar B. Economische groei en een veilige infrastructuur, in balans met een gezonde leefomgeving. Als ministerie pakken we deze uitdagingen met beide handen aan onder het mom van 'de kracht van het contrast'.

Zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en deelnemingen spelen een belangrijke rol binnen grote maatschappelijke opgaven. Dat is al jaren zo. Iedereen in Nederland heeft direct of indirect te maken met de zbo's van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Van het halen van een rijbewijs (CBR), vergunningen voor internationaal transport (NIWO), de veiligheid van kerncentrales (ANVS) of het overschrijven van een auto (RDW) tot en met het vliegtuig dat door de luchtverkeersleiders (LVNL) wordt begeleid.

Zbo's zijn sterk inhoudelijk gedreven, staan middenin de maatschappij en weten goed wat van hen gevraagd wordt. In de realisatie van de beleidsdoelstellingen van IenW op het gebied van slimme en groene mobiliteit, klimaatadaptatie en

de circulaire economie spelen zbo's een belangrijke rol. Samen werken we aan een mooier Nederland. Dit wordt bereikt door samenwerking in de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer want samenwerken leidt tot synergie.

## 2.2 De toegevoegde waarde van zbo's

Zbo's zijn over het algemeen uitvoeringsorganisaties die in de loop van de tijd door verstatelijking (private organisaties die meer publieke taken kregen) en verzelfstandiging op afstand zijn gezet van ministeries of met die bedoeling zo zijn opgericht. Zbo's hebben een duidelijke taakomschrijving die is vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast voeren sommige zbo's ook taken uit voor andere opdrachtgevers in de publieke sector en werken zij bijvoorbeeld mee aan de verbetering van dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Voor IenW is het van belang dat zbo's hun taak goed uitvoeren, dat zij dat doelmatig doen en dat burgers, bedrijven en medeoverheden mogen vertrouwen op de integriteit van dienst, de organisatie en de mensen die daar werken. Onze zbo's staan daar voor. Er is een innerlijke drijfveer om de beste te willen zijn. Het is in die zin niet vreemd dat organisaties zoals RDW veelvuldig worden gevraagd mee te werken aan interdepartementale ontwikkelingen zoals de chip op het rijbewijs en dat LVNL behoort tot de top 10 van luchtverkeersleidingsorganisaties in de wereld. We zien die ambitie ook terug in de missie en visie van deze organisaties.

<b>ANVS</b>	De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is onafhankelijk en deskundig, zij bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging.
<b>CBR</b>	Veilig thuiskomen door toetsen, informeren en monitoren.
<b>IBKI</b>	Onafhankelijke ontwikkeling en uitvoering van examens.
<b>LVNL</b>	Samen luchtvaart mogelijk maken.
<b>NIWO</b>	NIWO: kwaliteit in transport begint hier!
<b>RDW</b>	De RDW staat voor veiligheid, duurzaamheid en rechtszekerheid in mobiliteit.
<b>VAMEX</b>	Een efficiënte, toegankelijke organisatie met kwalitatief goede examens, met een goede aansluiting bij de behoeften die er op het water zijn. Deze behoeften zijn veiligheid op het water en het bevorderen van een vlotte vaart.

Tabel 1: Overzicht van missie en visie van zbo's van IenW

## 2.3 Ontwikkelingen in het verleden

In 2012 is voor het eerst een visie gelanceerd omtrent de samenwerking met de zbo's, de visie Verantwoorde Uitvoering 2012-2017. Sindsdien heeft binnen IenW de tijd niet stilgestaan. In 2014/2015 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het toezicht op zbo's (Kamerstukken II 2015-2016, 25 268, nr. 125). Deze evaluatie heeft geleid tot een ontwikkelplan dat heeft bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van het eigenaarschap. In dezelfde periode is gewerkt aan het uitvoeren van de aanbevelingen van de commissie-De Leeuw, een op verzoek van het kabinet Rutte II geschreven rapport over de herpositionering van zbo's. Naar aanleiding hiervan is NIWO een publiekrechtelijk zbo geworden, zijn de eerste stappen gezet voor de overdracht van de wettelijke taak van VAMEX aan het CBR en is in 2017 gestart met de omvorming van SACN naar het publiekrechtelijk zbo ACNL. Het kabinet Rutte-III heeft geleid tot departementale herindelingen tussen IenW, BZK en EZK waardoor met ingang van 26 oktober 2017 het Kadaster en de NEa ressorteren onder respectievelijk BZK en EZK. Voorts heeft het kabinet besloten dat ProRail wordt omgevormd tot publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

Dat is echter niet de enige ontwikkeling. Zo is de taakuitvoering door zbo's steeds meer in de belangstelling komen te staan in de media en in de politiek. Er komt steeds meer behoefte aan sturing en grip op de semipublieke sector. We zien ook dat interdepartementaal de sturing van zbo's meer aandacht krijgt. Zo heeft het rapport 'Verbeter de werking' dat in opdracht van het SG-Overleg is geschreven en heeft er voor gezorgd dat op alle departementen zbo's meer aandacht krijgen en dat er een duidelijke scheiding komt tussen eigenaar en opdrachtgever. IenW heeft dit rapport ter harte genomen en meegenomen in deze eigenaarsvisie. Tegelijkertijd is een andere ontwikkeling dat de bedrijfsvoering in ruime zin door zbo's meer de aandacht krijgt. Vraagstukken op het gebied van ICT, cybersecurity, etc. hebben hun invloed op het zbo en de lange termijnvisie van het zbo. Daarmee raken zij aan de eigenaar en vraagt dat een eigenaar die meer doet dan alleen toezichttaken. Zbo's organiseren zich ook steeds meer bijvoorbeeld in de Manifestgroep en Klein LEF.

## 2.4 Ontwikkelingen richting de toekomst

De samenleving verandert. Er wordt nu anders tegen publieke dienstverleners aangekeken dan een paar jaar geleden, burgers zijn mondiger geworden en zij stellen hogere eisen. Daarnaast is de politieke aandacht toegenomen omdat bijvoorbeeld social media alles zichtbaarder maakt. Ook de techniek heeft niet stilgestaan. Door slim gebruik te maken van ICT is er veel meer mogelijk geworden. Afnemers van de diensten van zbo's kunnen 24/7 inloggen om producten te bestellen, examens aan te vragen, etc. Door koppeling van data kunnen zbo's op hun beurt steeds betere producten aanbieden. Tegelijkertijd wordt van zbo's gevraagd bewust om te gaan met onderwerpen als privacy, duurzaamheid, energie, maatschappelijk verantwoorde inkoop. De toenemende bedreiging van cybercriminaliteit kan de dienstverlening echter ook verstoren.

Al deze ontwikkelingen bieden vooral ook kansen om het nog beter te doen. Ook verdergaande samenwerking met andere zbo's of het bedrijfsleven brengt nieuwe ontwikkelmogelijkheden. Vanuit IenW hebben wij onze zbo's hard nodig om Nederland beter en mooier te maken en tegelijk onze beleidsdoelstellingen te realiseren. Tegelijkertijd levert dat ook spanningen op tussen wat de politiek en de maatschappij verwacht en wat een zbo kan leveren. Het is van belang daar samen in de driehoek tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer in op te trekken. Dat vraagt om vertrouwen, transparantie en de wil om samen de schouders er onder te zetten. Vanuit dat perspectief wil de eigenaar zijn bijdrage leveren aan de samenwerking in en samenspel van de driehoek.

# 3 Governance van zbo's

## 3.1 Context van zbo's

De wijze waarop de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van lenW bij de zbo's is vormgegeven houdt verband met de mate waarin de Minister van lenW invloed moet en wil uitoefenen op de uitvoering van de taken. Er kan sprake zijn van publieke of private organisaties, tarief gefinancierde of begroting gefinancierde uitvoering en van uitvoering in deeltijd of in voltijd. De zbo's van lenW kennen daarnaast een raad van toezicht of een raad van advies. Deze elementen tezamen bepalen de specifieke sturings- en toezichtbevoegdheden per zbo. Die bevoegdheden vinden hun basis in (inter)nationale wet- en regelgeving en de departementale ministeriële verantwoordelijkheid en komen samen in deze sturingsvisie van lenW. Over de wijze waarop de Minister zijn rol invult moet hij verantwoording afleggen aan het Parlement.

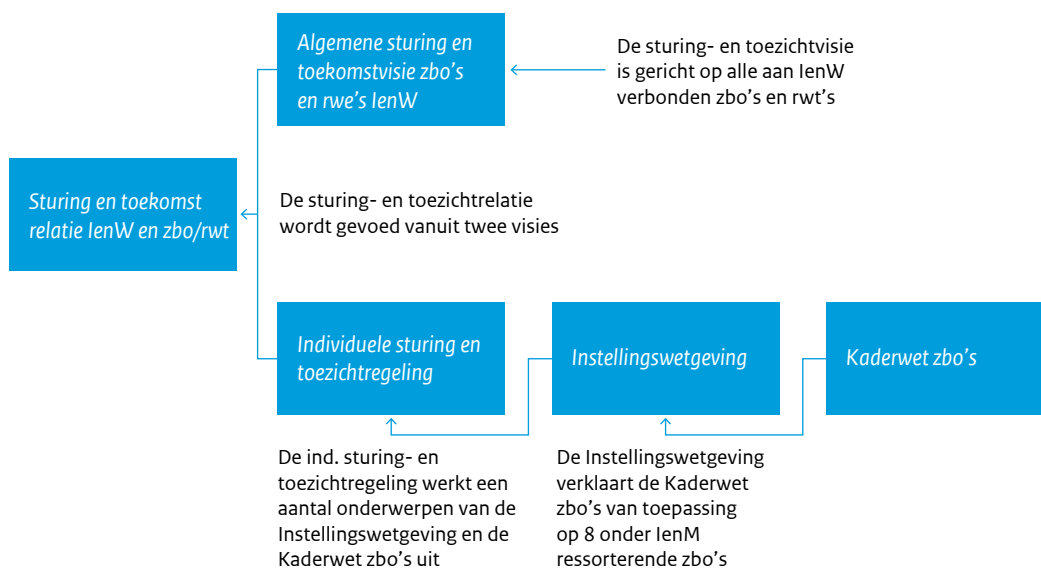
## 3.2 Wettelijke kaders en regelingen

Zbo's ontleen hun bestaansgrond aan een instellingswet. Dat kan een specifieke wet zijn maar ook onderdeel van een bredere wet. Andere organisaties zijn als zbo gekwalificeerd omdat zij een taak uitoefenen met openbaar gezag. Het zbo moet verantwoording afleggen aan de Minister over de taakuitvoering. De Minister heeft vanuit de Kaderwet zbo's diverse algemene bevoegdheden gekregen met betrekking tot onder meer informatievoorziening, sturing en (financieel) toezicht op zbo's. Deze bevoegdheden worden in de dagelijkse praktijk uitgevoerd door de eigenaar.

De Kaderwet, instellingswet en andere (internationale) wet- en regelgeving (zoals het Taakbesluit FEZ, de Comptabiliteitswet, het normenkader financieel beheer, de circulaire governance en internationale regelgeving) hebben nadere uitwerking gekregen in een aantal documenten die de relatie tussen lenW en zijn organisaties op afstand regelen. Dit zijn onder andere dit visiedocument – dat vastlegt hoe lenW omgaat met de sturing en toezicht op zbo's – en de individuele governance-arrangementen per zbo, zoals de ministeriële regeling en beleidsregels. Hierin wordt een aantal zaken uitgewerkt waartoe de Kaderwet zbo's verplicht en die van belang zijn voor de invulling van de sturing van en het toezicht op het zbo. Hoe dit op elkaar inhaakt, is uitgebeeld in het onderstaande figuur.

## 3.3 Ministeriële verantwoordelijkheid

Gebruikers en andere belanghebbenden moeten erop kunnen rekenen dat een zbo de publieke taken professioneel, klantvriendelijk, doelmatig, rechtmatig en integer uitvoert. Het 'opdragen' van taken via wetgeving aan een zbo heeft gevolgen voor de mate waarop de politiek invloed kan uitoefenen op de uitvoering van deze taken. De wettelijke taken van het zbo worden niet onder volledige maar onder beperkte verantwoordelijkheid van de Minister uitgevoerd. Dat betekent dat de Minister niet stuurt in afzonderlijke gevallen. De Minister is wel politiek verantwoordelijk en aanspreekbaar op het feit dat de taken van het zbo worden uitgevoerd en dat ze goed worden uitgevoerd.



Figuur 1: Waar is de sturings- en toezichtrelatie vastgelegd

### 3.4 Variëteit aan zbo's

Zbo's kennen verschillende verschijningsvormen. Zo zijn er publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's die wel of niet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben, voltijd- en deeltijd-zbo's maar ook zbo's waarvan alleen het bestuur zbo is (zoals het ANVS). Bij de private deeltijd-zbo's moet voor IenW vooral gedacht worden aan keuringsinstanties, zoals de APK of artsen. Deze visie richt zich hoofdzakelijk op de publiekrechtelijke voltijd-zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid.

Van oudsher zijn de zbo's van IenW tarief gefinancierd. Dat wil zeggen dat voor een dienst of een product een tarief in rekening wordt gebracht aan de gebruiker. Dit tarief is in principe kostendekkend. De laatste jaren is een ontwikkeling in gang gezet waarbij aan de uitvoerders ook andere taken worden toegewezen en ook wordt gevraagd om beleidsadvies. Zbo's maken hiervoor kosten die niet in alle gevallen zijn door te belasten aan de gebruikers of waarvan het onwenselijk is deze door te belasten. De oplossing wordt daarbij gezocht deze taken en opdrachten te financieren vanuit de Rijksbegroting. Daarmee ontstaat voor de zbo's een gemengd stelsel van tarief gefinancierde en begroting gefinancierde zbo's. Bij omvorming van ProRail tot zbo zal het zbo ProRail begroting gefinancierd zijn. Het privaatrechtelijk voltijd-zbo VAMEX zal met ingang van 1 januari 2020 geen zbo meer zijn.

### 3.5 Rollen

Een zbo heeft te maken met twee rollen van het ministerie: een eigenaar en een opdrachtgever. Binnen IenW is gekozen voor een functiescheiding tussen deze rollen om adequate invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook figuur 2). De eigenaar is aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen zoals continuïteit en doelmatigheid. Hierbij horen generieke bevoegdheden, zoals de goedkeuringsbevoegdheid van begroting, goedkeuringsbevoegdheid van de tarieven, benoemingen, instemmen met nieuwe taken en een goedkeuringsbevoegdheid voor omvangrijke investeringen. De eigenaar is steeds meer betrokken bij politieke gevoelige kwesties. Hierbij wordt gekeken naar het belang van de verschillende partijen en de mogelijke invloed op het imago en de reputatie van de ketenpartners van IenW.

De opdrachtgever kijkt vooral naar de kwaliteit en noodzaak van taken die het zbo uitvoert en de politieke consequenties daarvan. Zijn de taken die het zbo uitvoert in opdracht van de opdrachtgever (nog) in overeenstemming met het beleid van het ministerie? Daarnaast is de opdrachtgever beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd.

De eigenaar, de opdrachtgever en het zbo werken samen binnen de driehoek en hebben tot doel om te zorgen dat gebruikers de beste prestaties krijgen voor een maatschappelijk verantwoord tarief. De gedachte achter de scheiding van de eigenaars-, opdrachtgever- en opdrachtnemersrol is

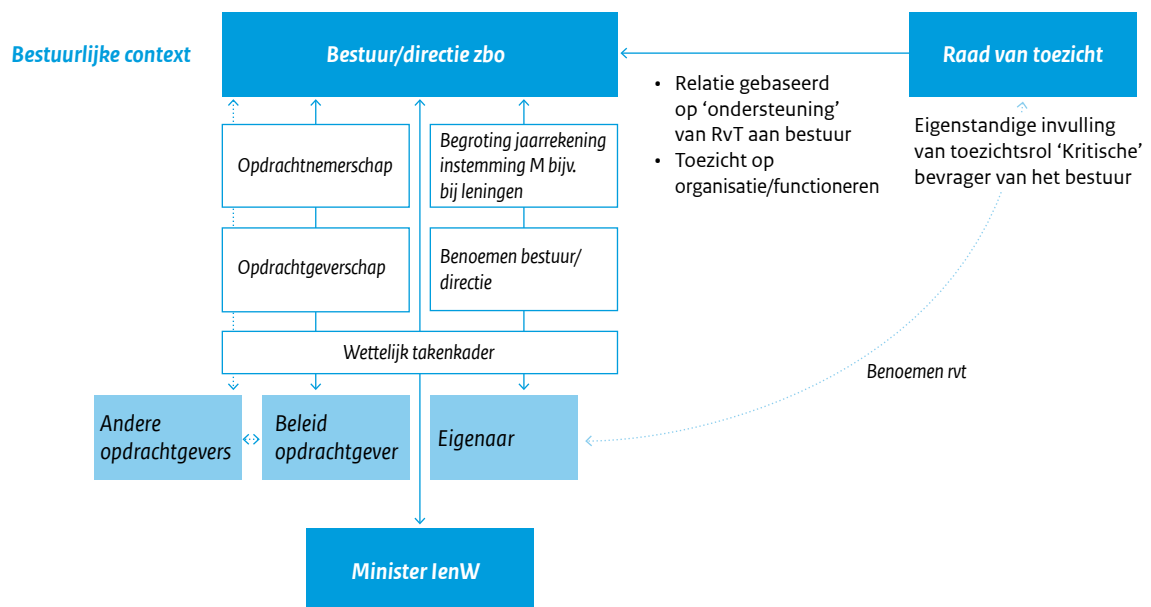


dat iedere rol eigen aandachtspunten kent en specifieke vaardigheden vraagt. Functiescheiding draagt bij aan de focus van iedere partner op zijn eigen rol en daarmee aan een maximale bijdrage aan het creëren van meerwaarde voor het publieke belang. Voor het optimaal functioneren van de driehoek geldt dat naast rolvastheid ook een goede verbinding tussen de rollen van belang is.

Een zbo kent één eigenaar, maar kan wel meerdere opdrachtgevers hebben. Dit kan zowel binnen het eigen departement zijn, als daarbuiten. Als sprake is van meerdere opdrachtgevers kunnen zich situaties voordoen waarin de verschillende opdrachtgevers tegenstrijdige belangen hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van inzet van capaciteit. De eigenaar draagt er zorg voor dat, indien dit nodig is, het gesprek tussen en met de verschillende opdrachtgevers wordt gevoerd, zodat het zbo zijn taak kan vervullen en de driehoek – inclusief alle opdrachtgevers – optimaal blijft functioneren.

### 3.6 Stakeholders

Naast de relatie met de opdrachtgevers en zbo's is er vanuit de eigenaar intensief contact met diverse stakeholders binnen en buiten IenW. Naast de vanzelfsprekende stakeholders zoals HBJZ, FMC/BBC en de Auditdienst Rijk werken we intensiever samen met het CIO-office (o.a. BIT-toetsen) en het Team Integrale Beveiliging (privacy en cybersecurity) maar ook met FMC/HRM. De externe contacten met BZK en Financiën nemen eveneens toe. Er is regelmatig overleg met deze ministeries en het Team GoZO neemt deel aan diverse overleggen en werkgroepen. Via het samenwerkingsverband van eigenaren is er regelmatig overleg met de andere eigenaren en wordt er aan kennisdeling gedaan.



Figuur 2 Relatie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer/zbo

# 4 Invulling van de eigenaarsrol

## 4.1 Belang van de driehoek

Eigenaar, opdrachtgever en zbo zijn allemaal even hard nodig om de publieke taak op een doeltreffende en doelmatige manier uit te voeren. Het gezamenlijke doel van de driehoek is derhalve het zorgen voor een zo goed mogelijke dienstverlening door de zbo's. Iedereen in de driehoek is zich bewust van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taak. Het belang van de gebruiker (de burger, een bedrijf of een medeoverheid) staat hierbij centraal.

Om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen nemen, zijn duidelijke afspraken nodig over rollen en verantwoordelijkheden in de driehoek. Weten wat de ander doet en waarom hij dat doet is belangrijk, met respect voor elkaars rol in de driehoek en de intentie elkaar in een vroeg stadium te betrekken bij ontwikkelingen.

Het verstevigen van de driehoek komt ten goede aan de continuïteit en de kwaliteit van de taakuitvoering. Belangen en competenties van verschillende rollen in de driehoek kunnen overlappen, maar vullen elkaar ook aan. Uitgangspunt is dat het dienen van het maatschappelijk belang vanuit één IenW voorop staat. Er wordt daarom zoveel mogelijk gebruik gemaakt van elkaars kennis en kunde waardoor een optimaal samenspel binnen de driehoek kan ontstaan. Zowel binnen de driehoek als onderling, leren zbo's, opdrachtgevers en eigenaren continu van elkaar.

## 4.2 De rol van de eigenaar in de driehoek

Het goed functioneren van de driehoek binnen IenW is van essentieel belang voor de eigenaar. Door IenW wordt de rol van eigenaar ingevuld met het oog op gelijkwaardigheid binnen de driehoek, een gezamenlijk doel, heldere afspraken, transparantie en wederzijds vertrouwen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de harde kanten van de aansturing (wettelijke kaders en bevoegdheden) en de zachte kanten (overleg, transparantie en beleid). De wettelijke kaders en bevoegdheden van de eigenaarsrol zijn aan de orde gekomen in het vorige hoofdstuk. Hoe de eigenaar invulling geeft aan de zachte kanten van het eigenaarschap komt tot uiting in dit hoofdstuk. De houding van de eigenaar uit zich specifiek in:

- Een professionele en zichtbare rolinvulling als eigenaar;
- Actieve samenwerking en dialoog in de keten;
- Openheid en transparantie in de relatie.

Wij gaan ervan uit dat het verdiepen van de relatie tussen eigenaar, opdrachtgever en zbo de zbo's beter in staat stellen om hun taak goed uit te voeren. De rol van eigenaar wordt daarom zichtbaar en professioneel ingevuld. De eigenaar richt zich vooral op de strategische aspecten van het zbo: continuïteit van de organisatie (het kunnen uitvoeren van de taak) en een doelmatige uitvoering van de taak. Daarbij wordt het effect op lange termijn voortdurend in het oog gehouden. Burgers en het bedrijfsleven kunnen zo rekenen op de beste prijs/kwaliteitsverhouding. De

eigenaar borgt hierbij de betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van het beleidsproces met daarbij ruim aandacht voor de keten. Er wordt geïnvesteerd in de samenwerking, en de dialoog wordt gezocht met de driehoek en de partners in het directe netwerk hieromheen. Hierbij hoort ook het zorgen voor de verbinding met andere opdrachtgevers van een zbo en het coördineren van gestructureerd overleg met deze partijen. De eigenaar is goed aangehaakt bij interdepartementale ontwikkelingen en kijkt daarbij ook naar het belang van zbo's en betreft hen bij deze ontwikkelingen. Hierdoor zijn alle partijen in de driehoek vanaf de voorkant van het proces al met elkaar in gesprek en is tijdig duidelijk wat er speelt.

Zbo's kennen één eigenaar maar in enkele gevallen wel meerdere opdrachtgevers.

Bij een professionele en zichtbare rolinvulling hoort een kritische houding, richting ook jezelf maar richting de andere partijen in de driehoek. Dit vereist transparantie en een bepaalde mate van kwetsbaarheid. Vertrouwen in elkaar is hierbij een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit vraagt op alle niveaus aandacht; van werkvloer tot bestuursniveau. Vertrouwen dat iedereen voor hetzelfde doel gaat, vertrouwen op rolvastheid, en het vertrouwen dat je elkaar helpt waar nodig. Deze kwetsbaarheid is wederzijds en veronderstelt dat er prudent en wijs wordt omgegaan met de gedeelde informatie tussen de partijen in de driehoek. Doordat dit vertrouwen bewust wordt opgezocht ontstaat ruimte voor verdere ontwikkeling en groei. Problemen in de uitvoering worden tijdig gesignaleerd door het zbo, de eigenaar en/of de opdrachtgever zodat gezamenlijk naar passende oplossingen kan worden gezocht. Verrassingen worden zoveel mogelijk vermeden door een actieve informatie-uitwisseling.

Bovenstaande roloppvatting is in de afgelopen periode steeds beter geïmplementeerd in de dagelijkse gang van zaken. De ervaringen op het niveau van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer zijn veelal positief en leiden tot soepelere besluitvorming en afstemming. Hierdoor kan sneller geacteerd worden bij urgente zaken. Dat is goed, omdat we merken dat de vraagstukken als steeds complexer worden ervaren, alle onderdelen van de keten raken en minder af te bakenen zijn langs de bestaande lijnen en verantwoordelijkheden. Als het een keer wat minder goed verloopt, wordt hierover met elkaar in gesprek gegaan om richting de toekomst te kijken hoe het beter kan. Partijen in de driehoek hebben niet altijd dezelfde belangen of maken dezelfde afwegingen. Juist doordat het daardoor af en toe kan schuren, komen die tegenstellingen en belangen naar boven. Countervailing power zorgt ervoor dat we een relatie bouwen waarin het mag schuren en we met elkaar de balans in evenwicht houden.

### 4.3 Governance van het eigenaarschap

De governance van het eigenaarschap wordt met het oog op de dialoog, openheid en professionaliteit vanuit de eigenaarsrol specifiek ingevuld door middel van:

- Inzet van wettelijke instrumentarium ter uitvoering aan bevoegdheden;
- Uniformiteit in beleid waar dat nodig is en kan, maatwerk waar het moet;
- Actieve interactie en informatie-uitwisseling in de samenwerking;
- Inspireren en profiteren van elkaars kennis en kunde;
- Toepassen van horizontaal/verticaal toezicht;
- Een regelmatige en gestructureerde gesprekscyclus.

De eigenaar geeft namens de Minister invulling aan de bevoegdheden uit wettelijke kaders en regelingen; de traditionele toezichtstaken. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het goedkeuren van de (meerjaren) begroting, de tarieven en de jaarverantwoording, benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders (inclusief de bezoldiging), het nemen van beslissingen over investeringen en het beslissen over nieuwe taken. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kennis die bij de raad van toezicht, raad van advies en gebruikersraad aanwezig is.

Uitgangspunt is dat het beleid voor alle zbo's uniform is waarbij maatwerk mogelijk blijft. Soms is het nodig om nader beleid op te stellen om helderheid te geven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bevoegdheden van de Minister, soms niet. Als er nieuw beleid moet komen, stellen we dat samen op. Zo is een generiek kader voor het eigen vermogen opgesteld en is nader invulling gegeven aan het benoemingenbeleid. Op termijn kan dit aangevuld kunnen worden met doelmatigheidskader en een kader voor risicomanagement.

Samenwerken betekent ook van elkaars doen en laten op de hoogte zijn; weten waar men mee bezig is en wat er speelt en waarom. Dit betekent: niet op elkaars stoel zitten maar elkaar wel tijdig informeren over prangende en minder prangende zaken. Informatie-asymmetrie moet voorkomen worden zolang dat de samenwerking binnen de driehoek belemmert. Het delen van informatie met elkaar stelt de eigenaar in staat om de juiste kennis en kunde in te zetten per zbo.

We willen graag profiteren van elkaars kennis en kunde. Waar dat toegevoegde waarde heeft zoeken we elkaar op. Elkaar kennen en weten wat er op inhoudelijk terrein speelt, maakt het gemakkelijker om naar een oplossing te zoeken als zich een bepaald vraagstuk aandient. Soms is het hiervoor goed om afstand te creëren, in andere gevallen lijkt

een meer intensieve relatie op zijn plaats. Doelmatige en doeltreffende informatie-uitwisseling en afwegingen op basis van de juiste gegevens zorgen voor een scherpe en strakke advisering aan elkaar. Zowel in goede en in slechte tijden is een scherpe evaluatie nodig: niet om ermee te oordelen, wel om nuchter te zien: 'kan het beter?'

Door de toenemende complexiteit (o.a. technologisch en maatschappelijk) is de roep en noodzaak voor kennisdeling en leren groot. Het leren kennen van elkaars verschillen en overeenkomsten levert inspiratie op voor mogelijke oplossingen van problemen die zowel procesmatig als prestatie gerelateerd kunnen zijn. Dat inzicht wordt o.a. verkregen door (inter)nationale benchmarking. Tevens versterkt dit het uniformeringsproces en maakt het de onderlinge band tussen IenW-zbo's sterker.

Het vertrouwen in de zbo's wordt mede bepaald door de wijze waarop de processen bij het zbo worden georganiseerd en hoe hier op toegezien wordt. Daar waar blijkt wordt gegeven van een intern kritische blik door bijvoorbeeld audits, het uitvoeren van een gateway-onderzoek, extern onderzoek naar kpi's, of risicoanalyses, geeft het zbo het departement tijdig inzicht in de risico's die spelen en de te nemen beheersingsmaatregelen. De beschikbare informatie kan helpen bij het antwoord op de vraag waar verticaal toezicht – het inzetten van de wettelijke bevoegdheden – wel of niet nodig is. Waar dat kan maakt de eigenaar gebruik van de bevindingen van anderen. Vanuit de eigenaar zal nadrukkelijk contact gezocht worden met de opdrachtgever, de gebruikersraden en raden van toezicht en advies.

Een raad van toezicht of raad van advies vormt een onderdeel van de bestuurlijke driehoek ministerie (in de rollen van eigenaar/opdrachtgever), bestuur van het zbo en raad en kijkt naar het belang van het zbo en alle daarbij betrokken belanghebbenden. De raad is verantwoordelijk voor het interne toezicht, de eigenaar vervult een rol als externe toezichthouder. De eigenaar hecht veel waarde aan de mening en het oordeel van de raad. De raad weet waar dat nodig is de eigenaar te vinden. Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden leunt de eigenaar op het oordeel van de raad en weegt dit zwaar mee (horizontaal toezicht). Dat verrijkt het beeld dat de eigenaar heeft van de organisatie. Om die reden is er regelmatig contact met de raad van toezicht/advies. We stimuleren zbo's ook tot het uitvoeren van benchmarks en gateways en gaan daarover met elkaar in gesprek (verticaal toezicht).

De eigenaar voert jaarlijks in een cyclus diverse gesprekken met het zbo. Deze gesprekken hebben een formeel karakter maar dienen ook als platform om zaken met elkaar te bespreken en bespreekbaar te maken. Dat gebeurt op verschillende niveaus en in het verband van de driehoek. De gesprekcyclus bestaat onder andere uit het jaarlijkse gesprek met de Minister, bestuurlijke overleggen met de eigenaar, een strategische dialoog in de driehoek en de diverse gesprekken op directie- en medewerkersniveau. Voor de kleinere zbo's wijkt deze cyclus iets af. Zij hebben het jaarlijkse gesprek met de eigenaar en kennen geen strategische dialoog.

# 5 Ten slotte

Investeren in elkaar kost tijd maar levert synergie op: het gaat om de beste prestaties leveren vanuit de zbo's voor het publieke belang. Dit doen we binnen IenW in een samen-spel tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer.

Dit visiedocument geeft duidelijkheid over hoe de rol van de eigenaar in de driehoek moet worden gezien en welk beoogd effect deze visie op de individuele rollen maar ook op de driehoek als geheel heeft.

## Wat levert deze visie nu op? Wat is het belang van samen werken en samenwerking in de driehoek?

IenW is trots op zijn zbo's. Het is belangrijk dat zbo's in de gelegenheid worden gesteld om de beste prestaties te leveren voor burgers, bedrijven en medeoverheden. Dit doen we onder andere door verbeterd samenspel binnen de driehoek tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer en het beter inspelen op specifieke uitdagingen. We zorgen samen dat de verbinding met elkaar in de taakuitvoering wordt gelegd. Waar mogelijk zetten ook zbo's zich in voor een betere overheid. Als zbo sta je niet alleen. Daarom enthousiasmeren we alle partijen om op zoek te gaan naar wat de gemeenschappelijkheid is, de medeverantwoordelijkheid te ervaren en de onderlinge afhankelijkheid te gebruiken om beter te presteren in een veranderende samenleving.

IenW en de zbo's, maar ook zbo's onderling, zijn geen concurrentie maar partners van elkaar. We weten elkaar makkelijk te vinden, weten wat we aan elkaar hebben en verrassen elkaar niet. Ondanks dat de wereld voortdurend verandert, laten we ons niet gijzelen door de waan van de dag. We maken strategische belangenafwegingen (zowel op korte als lange termijn) door gebruik te maken van elkaars competenties en verschillende perspectieven. Daarbij hoort ook een voortdurende leer- en ontwikkelcyclus; binnen de driehoek, tussen partijen in de driehoek, en tussen departementen.

De eigenaar geeft invulling aan de bevoegdheden van de Minister en waakt over de continuïteit en kwaliteit van het zbo. De eigenaar voelt zich net als de andere partijen verantwoordelijk om de driehoek goed te laten functioneren. De eigenaar is trots op zijn zbo's en straalt dat ook uit. Tegelijkertijd is de eigenaar een 'kritische vriend' die samen met de opdrachtgever scherp blijft op het functioneren van het zbo. Door in voortdurende verbinding te zijn met het zbo is er goed zicht op huidige en toekomstige kansen en risico's.

Door duidelijkheid te hebben over wie welke rol binnen IenW vervult, weet het zbo waar het aan toe is. Het zbo krijgt heldere kaders mee en weet welke speelruimte het heeft. Het zbo kan er ook op vertrouwen dat het een luisterend oor krijgt bij eigenaar en opdrachtgever. Dit biedt tegelijkertijd twee ankers die er mede voor zorgen dat het zbo de beste prestaties kan leveren voor Nederland.

Wanneer alle partijen hun rol oppakken kan ook de opdrachtgever zich richten op zijn belangrijkste rol: namelijk een goede opdrachtgever zijn die duidelijke kaders meegeeft en het zbo scherp houdt op het waarborgen van de prestaties en producten. Het zich niet druk hoeven te maken over eigenaarszaken ontlast de opdrachtgever en daarmee worden ook dubbelingen voorkomen. Een goede rolinvulling versterkt ook de rol van de opdrachtgever.

Investeren in elkaar kost tijd maar levert synergie op: het gaat om de beste prestaties leveren vanuit de zbo's voor het publieke belang. Samen met onze zbo's maken we Nederland!

## Achtergrond bij de invulling van de eigenaarsrol

### Team GoZO

Om de rol als eigenaar goed in te kunnen vullen wordt de eigenaar ambtelijk ondersteund door het Team Governance Zelfstandige Organisaties (Team GoZO). Dit team (dat in 2018 bestaat uit 10 medewerkers en een afdelingshoofd) vervult de dagelijkse gang van zaken zoals het contact met de zbo's, advisering en voorbereiding van overleggen, voorbereidingen op de goedkeuring van begrotingen en jaarstukken. Daarnaast coördineren zij de interdepartementale contacten rondom zbo's en leggen zij de verbinding met o.a. het CIO-office, HRM en Juridische Zaken binnen IenW. De verschillende werkzaamheden worden jaarlijks vastgesteld in een jaarplan.

### Metatoezichtrol

Binnen IenW is besloten om de eigenaarsrol niet voor alle zbo's bij de (loco-)JSG te beleggen, maar voor een aantal uitvoeringsorganisaties bij de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal (DG) te houden. De DG is daarmee ook systeemverantwoordelijk. Systeemverantwoordelijkheid betekent dat de beleidsverantwoordelijke DG verantwoordelijk is voor de bepaling van de inrichting van het systeem van de publieke taakuitvoering (het bepalen van de taak, het bepalen wie de taak uitvoert/uitvoeren en de verantwoording omtrent de verantwoording over de taakuitvoering en het toezicht daarop). Van een eigenaarsrol is sprake als door de wetgever een (monopolistische) uitvoeringsorganisatie is/wordt opgericht, waaraan publieke taken worden opgedragen.

In een aantal gevallen is het feitelijk toezicht uitbesteed aan andere partijen, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Rijkswaterstaat (RWS), Dienst Wegverkeer (RDW) of de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Hierbij valt te denken aan de diverse keuringsinstanties APK of de keuringsartsen scheepvaart.

Het Team GoZO vervult voor de organisaties waarvoor de eigenaarsrol/systeemverantwoordelijkheid bij de beleids-DG's is belegd het zogenoemde metatoezicht (het systeemtoezicht op het toezicht door individuele DG's en de ILT). Deze rol vloeit voort uit de Comptabiliteitswet (taak FEZ). Vanuit die rol wordt gezien of de ministeriële verantwoordelijkheid met de inrichting van de governance en de feitelijke werking daarvan, op een adequate wijze is geborgd. Daarbij wordt gekeken naar:

- De inrichting van het systeem van de zbo's, waarbij de eigenaarsrol/ systeemverantwoordelijkheid elders binnen IenW is belegd.
- De werking van de governance van de zbo's, waarbij de eigenaarsrol/systeemverantwoordelijkheid elders binnen IenW is belegd.

De metatoezichtrol is geen verantwoordelijkheid van de eigenaar maar van de Minister van IenW. Om praktische redenen is deze belegd bij het team dat de eigenaar ondersteunt vanwege de aanwezige kennis van zbo's. Om de twee à drie jaar wordt door FMC een onderzoek gehouden naar de staat van het toezicht.



# Bronnen

Deze visie is tot stand gekomen o.a. door gebruik te maken van de volgende bronnen:

<b>ABDTOPConsult</b>	Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, Van der Vlist en Kerstens, 2017
<b>Frijns, Peter</b>	Diverse publicaties rond governance en sturing
<b>Ministerie van BZK</b>	Circulaire governance
<b>Ministerie van IenW</b>	Handboek toezicht 2014
<b>Ministerie van IenW</b>	Verantwoorde uitvoering 2013-2017, 2012
<b>Ministerie van IenW</b>	Rapportage opdrachtgeverschap
<b>Schillemans, Thomas</b>	De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering, 2010
<b>Thiel, Sandra van</b>	Workshop zbo-sturing



Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/ienw](http://www.rijksoverheid.nl/ienw)

November 2018